

## مفهوم القانون العام: أولاً - القانون العام

هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقات الدولة مع مؤسساتها (وزارات، هيئات بلدية، إدارات، مؤسسات ومشاريع عامة) وعلاقات الدولة ومؤسساتها مع الأفراد من أشخاص طبيعيين وأشخاص معنويين. وبهذا المنحى يمكن أن نقول أن القانون العام يتضمن الفروع التالية :

- 1 - القانون الدستوري والحقوق السياسية : وهو مجموعة القواعد التي تعرّف نظام الدولة السياسي (جمهوري، ملكي، ..) و تنظم هيكلية مؤسسات الدولة (رئاسة الدولة، الحكومة، المجالس التمثيلية أو النيابية) وتتبع هذا القانون مجموعة القواعد والأنظمة لحقوق المواطنين السياسية (الانتخاب والترشيح والطقن بالنتائج أمام الهيئة القضائية المختصة).
- 2- القانون المالي (أو قانون المالية العامة): وهو القانون الذي ينظم الميزانية العامة للدولة وما يتعلق بها من موارد ونفقات
- 3- القانون الضرائبي : وهو القانون الذي ينظم كيفية حصول الدولة على هذه الموارد عن طريق الرسوم والضرائب المفروضة على الأفراد والمؤسسات بكل أفرعها
- 4- القانون الإداري : وهو القانون الذي ينظم علاقات الأفراد مع الإدارات العامة التقليدية والاقتصادية من خلال استخدام المرافق العامة وإنشاء العقود الإدارية ووضع أسس الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) وإرساخ قواعد العمل لدى الإدارة العامة (الوظيفة العامة المركزية والوظيفة العامة البلدية) وغيرها من العلاقات.
- 5- وهناك بعض القوانين الفرعية الأخرى : الناتجة عن مزج الحقوق المعروفة سابقاً كقانون النشاطات الاقتصادية وقانون المنافسة وقانون الأسواق المالية وقانون التأمين والاستهلاك والقانون الجمركي وقانون الوظيفة العامة والحقوق الثقافية وقانون التربية والتعليم وحقوق الإنسان والحريات العامة الخ...

## ثانياً - القانون الخاص

وهو مجموعة الحقوق الناظمة لعلاقات الأفراد من أشخاص طبيعيين ومعنويين مع بعضهم البعض. وفي هذا المجال لا تتدخل الدولة، كما هو معروف، إلا بشخص المشرع فقط وليس بصفة المؤسسة التقليدية. ويحتوي هذا القانون على الفروع التالية:

- 1- القانون المدني : ويسمى أيضاً بحسب المفهوم اللاتيني والأنكلوسكسوني بالقانون الشائع نظراً لكونه الوعاء الأساسي للقانون الخاص. وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقات الأفراد الأساسية (اسم، عنوان، أهلية، جنسية) والمدنية (التزامات، عقود، مسؤولية مدنية) وفي بعض القوانين وخاصة الغربية منها يتسع هذا القانون ليشمل الحقوق العائلية للفرد من زواج وطلاق ونسب وتبني ونظام الزوجية المالي، بينما تعد هذه الحقوق في الدول العربية والإسلامية من ضمن قانون الأحوال الشخصية. ويتبع هذا القانون حقوق فرعية كثيرة منها : قانون إثبات الالتزامات (أو قانون البيّنات)، الحقوق العائلية، قانون الجنسية، قانون حماية الملكية الأدبية والفنية، القانون العقاري، القانون الزراعي، قانون التأمين، قانون الاستهلاك وحماية المستهلك، قانون العقود والعقود المسماة.

2- القانون التجاري : ويمثل القانون الذي انشق أولاً عن القانون المدني وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم علاقات الأشخاص التجارية من خلال تنظيم العمل التجاري والتجار ووسائل الدفع (شيك، سفتجة أو كميالة، بطاقة مصرفية، حوالات، سندات تجارية) والشركات التجارية بأنواعها (إنشائها، إدارتها، تنظيم تفلسيها). ويتبع هذا القانون قوانين فرعية كثيرة كقانون الشركات والقانون التجاري البحري وقانون حماية الملكية التجارية والصناعية، قانون المنافسة الخاص، قانون التجارة الإلكترونية، قانون شراء الأسهم المالية، قانون التوزيع والتسويق، القانون المصرفي الخ...

3- قانون أصول المحاكمات والإجراءات القانونية : وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم كيفية لجوء الأفراد للمؤسسات القضائية من أجل الحصول على حقوقهم وتنفيذ الأحكام الصادرة بهذا المجال. هذا القانون ينظم أيضاً عمل المؤسسة القضائية ودرجات المحاكم التي تتضمنها وطرق تقديم الدعاوى والطعن بأحكامها. كما يحتوي هذا القانون على قانون التحكيم من حيث أنه يمثل طريقة لحل المنازعات عن طريق مؤسسات غير قضائية.

### ثالثاً- صعوبة تصنيف بعض القوانين

#### قانون العمل والقانون الجزائي (أو قانون العقوبات)

1- قانون العمل : وهو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين أرباب العمل والعمال. فهو ينظم عقود العمل والرواتب والمنازعات والتسريح والتعويضات والتأمين على شخص العامل في حوادث العمل والأمراض الناجمة عنه. وتأتي صعوبة تصنيف هذا القانون ضمن مواد القانون العام أو الخاص من خلال انقسام الفقهاء أنفسهم. فالبعض يلاحظ أن مصدر تشريع العمل لم يأت إلا بفضل تدخل الدولة ويفرضها لهذا القانون على أرباب العمل من أجل حماية الطبقة العاملة وخاصة في مجال تحسين الرواتب والتأمين الاجتماعي والتعاقد للعمال وتخفيض حرية التعاقد المعروفة في القانون المدني لصالح التوازن العقدي (حماية العامل كطرف ضعيف في العلاقة العقدية). من أجل كل هذه الأسباب يرى بعض الفقهاء أن قانون العمل يتبع للقانون العام. بنما يعارض آخرون هذه النظرية ويرون أن قانون العمل، ورغم تدخل الدولة القوي، يخضع للقانون الخاص وذلك لعدة أسباب.

- أولاً: إن قانون العمل يخص مجموعة العلاقات بين أشخاص القانون الخاص (عمال وأرباب عمل ممثلين عن طريق الشركات التجارية والصناعية)،
- ثانياً: إن القضاء المختص هو القضاء العادي (المحاكم المدنية) وليس القضاء الإداري (إلا في بعض الاستثناءات)،
- ثالثاً: إن عقود العمل هي عقود مشتقة من العقود المدنية ذاتها والتي تتضمن التقاء بين التزامات شخصين حريين متعادلين وهذا بعيد كل البعد عن العقود الإدارية حيث يفرض الشخص العام نفسه على الشخص الخاص. إلا أن هذا التعادل النظري في عقد العمل يعتبر مستبعداً أمام القوة الاقتصادية لرب العمل الذي يفرض تبعيته القانونية والاقتصادية على العامل.

2- القانون الجزائي وقانون الإجراءات الجزائية (أو أصول المحاكمات الجزائية): وهو مجموعة القواعد القانونية التي تتضمن تعريف الأفعال المجرمة وتقسيمها لمخالفات وجنح وجرائم ووضع العقوبات المفروضة على الأفراد في حال مخالفتهم للقوانين والأنظمة والأخلاق والآداب العامة. ويتبع هذا القانون قانون الإجراءات الجزائية الذي ينظم كيفية البدء

بالدعوى العامة وطرق التحقيق الشرطي والقضائي لمعرفة الجناة واتهامهم وضمان حقوق الدفاع عن المتهمين بكل مراحل التحقيق والحكم. ويختلف الفقهاء أيضاً حول تصنيف القانون الجزائي ما بين عام أو خاص. فالبعض يضعه في مصاف القانون العام نظراً لأن العقوبات تفرضها الدولة فقط. بينما يضع البعض هذا القانون ضمن الحقوق الخاصة نظراً لأن العقوبات والتجريم تنطبق فقط على الأشخاص الخاصة من طبيعيين ومعنويين دون أشخاص القانون العام.

## مفهوم القانون الإداري

القانون الإداري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام فهو يتصل بالإدارة من حيث تنظيمها وبيان أجهزتها المختلفة وكيفية تشكيلها ومن حيث نشاطها وما تمارسه من أعمال وأنشطة وهو بذلك يعتبر أو يمكن تصنيفه بقانون الإدارة.

\* فما هو تعريف القانون الإداري ؟

المطلب الأول: المفهوم الواسع للقانون الإداري  
يمكن تعريف القانون الإداري من هذه الزاوية على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات. والقانون الإداري إذا نظرنا إليه من الجانب الوصفي والعضوي أو الهيكلي نجده في كل دولة على اختلاف توجهاتها وأنماط تسييرها. فكل دولة لها جهازها الإداري الذي يخضع دون شك لقواعد القانون، سواء من حيث التنظيم والنشاط والأموال والرقابة وضبط المنازعات وغيرها من المسائل. غير أن الاختلاف بين الدول تمحور بالأساس هل يجب أن تخضع الإدارة لنفس القواعد التي يخضع لها الأفراد، أم أنه ينبغي ولا اعتبارات معينة أن تخضع لقواعد متميزة غير مألوفة لدى الأفراد؟ ففي البلاد الأنجلو سكسونية يخضع نشاط الإدارة لذات القواعد التي تحكم نشاط الأفراد والهيئات الخاصة. وهذا يعني أن الإدارة تخضع لقواعد القانون الخاص (المدني والتجاري)، وإذا نتج عن هذه العلاقة منازعة خضعت لذات القواعد والإجراءات التي تسري على الأفراد ويفصل فيها أمام نفس الجهة القضائية التي يمثل أمامها كل الأشخاص، لذا فإن الميزة الأساسية في هذه الدول أنها نظرت للقانون ككل نظرة واحدة، فهو لا يختلف بالنظر لطبيعة الشخص (شخص من أشخاص القانون العام أو شخص من أشخاص القانون الخاص). فالقانون واحد لا يتغير بالنظر لطبيعة الشخص.

هذا ويجدر التنبيه أن الفقه الإنجليزي ينبذ فكرة القانون الإداري بالمفهوم الفرنسي على اعتباره أنه من صور تسلط الإدارة. كما أنه يشكل انتهاكاً صارخاً لمبدأ المساواة أمام القانون، ولمبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي يفرض خضوع الإدارة كالأفراد تماماً لنفس الجهة القضائية، فوحدة القانون في نظرهم هي أكبر ضمانة ضد تعسف الإدارة.

ومما يذكر في هذا المجال ما كتبه الفقيه Dicey بخصوص القانون الإداري الفرنسي في مؤلفه مدخل للقانون الدستوري سنة 1839 قال " إن القانون الإداري خطير على الحريات الفردية وإنه لمن رواسب النظام السابق للثورة وإن البلاد الإنجليزية لا ترغب في أن يكون لها مثل هذا النوع من القانون." و يرى بعض الكتاب أن البلاد الإنجليزية وإن كانت قد رفضت فكرة القانون الإداري من حيث المبدأ، إلا أنها بادرت في المدة الأخيرة إلى إنشاء محاكم خاصة عهد لها مهمة البت في منازعات إدارية محدّدة وهذا ما يدل على مؤثر تبنيها واستقبالها لفكرة القانون الإداري.

و الحقيقة أن هذا المسعى لم يعزز بمساع أخرى ولم يحدث ترسيخه إلى حد الآن. ولقد تبعت دول كثيرة انجلترا في توجهها مثل أستراليا ونيوزيلندا ودول من العالم الثالث مثل الهند وبعض الدول الإفريقية.

وعلى خلاف ذلك رأت دول أخرى وعلى رأسها فرنسا أنه من الضروري التمييز بين القواعد

القانونية التي يخضع لها الأفراد وسائر أشخاص القانون الخاص، والقواعد التي تخضع لها الإدارة. وتأسيساً على هذا الاختلاف و التباين في المواقف وجب أن يكون للقانون الإداري مفهوم واسع شامل مطلق وآخر ضيق فني خاص. ويقصد بالمفهوم الواسع للقانون الإداري: " مجموع القواعد القانونية التي تحكم الإدارة العامة سواء كان مصدرها القانون الخاص أو القانون العام بل وحتى إن كان مصدرها القانون الخاص وحده. " و يترتب على إعمال هذا المفهوم القول بأن القانون الإداري موجود في كل الدول لأنه لا يتصور وجود دولة دون إدارة عامة.

## المطلب الثاني: المفهوم الضيق.

يقصد بالقانون الإداري بالمفهوم الضيق مجموع القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وما يترتب على هذا النشاط من منازعات. ومن هنا نخلص إلى القول أنّ القانون الإداري بالمعنى الضيق هو القانون الإداري الحقيقي الذي نقصده. فهو ليس مجرد تسمية لقانون يحكم الإدارة العامة، بل هو قانون متميز يحتوي على أحكام خاصة مختلفة عن قواعد القانون الخاص. وهذا المفهوم هو الذي سيلازمنا من خلال هذه الدراسة. ولعلّه من الفائدة أن نشير و نحن بصدد توضيح المفاهيم أنّ الإدارة العامة لا تخضع في كل معاملة ونشاط للقانون الإداري وحده، بل قد يحكمها القانون الخاص في مواضع وحالات معينة، ذلك أنّ الإدارة حينما أحيطت بقواعد متميزة كان ذلك بالنظر لأنها تمثل سلطة عامة، و تدير مرفقا عاما، وتمارس نشاطا متميزا، و تستخدم أموالا عامة، و تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فان هي فقدت هذا الموقع وابتعدت عن هذا النشاط (النشاط المتميز) خضعت للقانون الخاص ولم تعد هناك حاجة لإخضاعها للقانون العام وإحاطتها بقواعد متميزة وبقضاء خاص مستقل<sup>1</sup>.

## نشأة القانون الإداري :

كانت فرنسا قبل الثورة الفرنسية 1789 مثلها مثل سائر دول العالم لم تطبق قواعد التي تطبق على سائر الأفراد وفي قضاء واحد يفصل في المنازعات التي تقوم بين الأفراد أو تكون الإدارة طرفا فيها إلى غاية نجاح الثورة الفرنسية فوضع رجال الثورة الفرنسية قانون 16-24 أوت 1790 نصت في المادة 13 " على أن الوظائف القضائية مستقلة وتبقى منفصلة عن الوظائف الإدارية وعلى القضاة وإذا كانوا مرتكبو جريمة الخيانة العظمى أن لا يتعرضوا لأية وسيلة من الوسائل الأعمال الهيئات الإدارية " و فحوى هذه المادة أن القضاء لا حق له في الفصل في المنازعات الإدارية ، وهذا راجع للنصرة السيئة التي عرفها رجال الثورة للقضاء السابقة قبل الثورة وهذا الآن القضاء والقضاة لهم صلاحيات واسعة ، فكان لا بد من إيجاد الحل وكان الحل هو تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لكن تفسيرها كان مغاير عن النصرة الأمريكية ( قضاء واحد) سلطة تشريعية تضع القانون وسلطة تنفيذية تنقده وسلطة قضائية تراقب تنفيذه ، ونصرة الفرنسيين كانت بأنهم فسروه . بأن المبدأ حقيقة هو أن تنفذ السلطة التنفيذية القوانين والسلطة القضائية تحل المنازعات .

1 - عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية المفتوحة ، سنة 2009-2010 ، ص ص4-6.

ولكن القاضي عند حل النزاع الإداري فهو يتدخل في السلطة التنفيذية، يعني هذا هو خرق لمبدأ الفصل بين السلطات \* القضاء لا دخل له في حل النزاعات والمسائل الإدارية، استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات أصبح هنا مشكل من يحل المنازعات والمسائل الإدارية فالأول الأمر أوكلت مهمة الفصل للإدارة نفسها.

## 1- مرحلة الإدارة القضائية. Administration juge -

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعتمزم الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها وهو ما تأكد عملاً في زمن البرلمانات. لذا كان الانشغال الكبير الذي راود السلطة الفرنسية آنذاك هو محاولة إيجاد صيغة وطريقة لإبعاد منازعات الإدارة عن ولاية واختصاص المحاكم العادية.

فصدر لهذا الغرض القانون 16-24 أوت 1790 فجاء في الفصل 13 منه ما يلي " إن الوظائف القضائية تبقى دائماً مستقلة عن الوظائف الإدارية و على القضاة وإلا كانوا مرتكبين لجريمة الخيانة العظمى ألا يتعرضوا بأي وسيلة من الوسائل لأعمال الهيئات الإدارية."

"Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. les juges ne pourront à, peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs".

وتأكد هذا المبدأ مرة أخرى بالقول: " إن القضاة لا يمكنهم التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن أعمال تتصل بوظائفهم و يحظر على المحاكم حظراً مطلقاً النظر في أعمال الإدارة أيما كانت هذه الأعمال."

"Les juges, ne peuvent entreprendre sur les fonctions administratives ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.

Défenses intégratives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelques espèces qu'ils soient " .

وهكذا اعتبر المدافعون عن قانون 1790 أن مقاضاة الإدارة أو مساعلة أعوانها يؤدي دون ريب إلى عرقلة أعمالها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام. فعندما تنوي الإدارة نزع ملكية وتقف أمام القضاء من أجل هذا العمل فإن إجراءات النزع ستتوقف وأيلولت المال من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة ستجمد. وهو ما يؤدي في النهاية إلى تعطيل المشاريع ذات الطابع العام. وما قيل عن النزع يقال عن غيره من سلطات الإدارة كسلطة الضبط أو السلطات في مجال التعاقد. و تطبيقاً لهذا القانون فإن المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة المركزية طرفاً فيها فإنها تحال مباشرة على الملك. أمّا المنازعات التي تكون الإدارة المحلية طرفاً فيها فقد اختص بها حكام الأقاليم. فقد قال Sirey عبارة تؤكد هذا المعنى سنة 1818: " العدالة الإدارية متممة و مكتملة للعمل الإداري<sup>2</sup> .

ومن هنا اجتمع في الإدارة صفة الخصم و الحكم لذلك سميت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القضائية. و جدير بالذكر أن أحكام هذا القانون منعت القضاء من تأويل النصوص الغامضة و ألزمتها بالجوء للسلطة التشريعية في نطاق ما يسمى بالدعوى التشريعية الاستعجالية. والحقيقة أن الأسباب المستند إليها لفرض وإعمال قانون 1790 يمكن دحضها بالنظر لما يأتي:

2- عياض بن عاشور، القضاء الإداري وفقه المرافعات الإدارية، الطبعة الثالثة، مركز النشر الجامعي، تونس، 2006، ص 36 وما بعدها

1- إن عدم خضوع الإدارة أمام القضاء يعني أن المحاكم قد تكون في وضعية إنكار العدالة فهي حين يقصدها المتقاضون نتيجة عمل قامت به الإدارة أو تسبب فيه أحد أعوانها تضطر وتطبقا لقانون 1790 إلى التصريح برفض الدعوى لعدم الاختصاص أيا كان الضرر الناتج عن هذا العمل وأيا كانت خروقاته وتجاوزاته.

2- لقد تناسى المدافعون عن القانون 1790 أن مبدأ الفصل بين السلطات يفرض تمكين السلطة القضائية من مراقبة أعمال السلطة التنفيذية وهذا ما أكده مونتسكيو نفسه في كتابه روح القوانين بقوله: " كل شخص بين يديه سلطة مدعو إلى أن يستبد بها فلا بد إذن حتى تنظم الأشياء بكيفية تجعل كل سلطة تمنع تجاوزات السلطة الأخرى."

ولا مفر من الاعتراف لجهاز القضاء بمراقبة أعمال الإدارة وهذا تطبيقا لمبدأ المشروعية، وصونا للحقوق الأساسية و الحريات العامة، ومنعا للإدارة من كل عمل يطبع بالتعسف. و تبقى أن هذه المرحلة من مراحل تطور القانون الإداري تتميز عن غيرها وسابقتها. ففي المرحلة الأولى لم تكن الدولة ومن ثم الإدارة تسأل عن أعمال موظفيها. أما في ظل المرحلة الجديدة (الإدارة الفاضية) صار بالإمكان مساءلة الدولة عن أعمال موظفيها لكن أمام الإدارة نفسها<sup>3</sup>. (3)

## 2- مرحلة القضاء المحجوز:

في هذه المرحلة تم إنشاء مجلس الدولة بموجب دستور السنة الثامنة حيث أن المادة 52 منه خولت صلاحية تحضير مشاريع القوانين والأنظمة وإبداء رأيه حول المنازعات والقضايا الإدارية التي تعرض عليه من طرف الإدارة المركزية وقد تم في نفس الوقت إنشاء مجالس المحافظات كهيئات من الدرجة الأولى يطعن في أعمالها أمام مجالس الدولة وقد كان هذا الإصلاح ذا أثر عميق فقد كان مجلس الدولة يتمتع بثقة الإدارة وتعد هي الناصح الأمين لها وبالتالي كانت تسابير رأيها وتصدر الأحكام وفقا للمشروع الذي أعده مجلس الدولة ، وبعد أن تقلصت صلاحيات مجلس الدولة تدعمت ثانية من خلال دستور 04 نوفمبر 1848 حيث ترتب عن ذلك منحه قضاء محجوزا مما أمكن للإدارة أن تراقب عملها وأنشطتها بنفسها وهذا إلى غاية صدور قانون 24 ماي 1872 أين أعاد تأسيس مجلس الدولة ومنحه القضاء المفوض.

## 3- مرحلة القضاء المفوض (البت)

بصدور قانون 24 ماي 1872 أصبح مجلس الدولة سلطة باتة ومفوضة في الفصل في المنازعات الإدارية ولم تعد أحكامها في حاجة إلى أو موافقة من السلطات الإدارية وإنما تكون نافذة بمجرد صدورها وبذلك أصبح مجلس الدولة ومجالس الأقاليم هيئات قضائية متخصصة إلى جانب الهيئات العادية التي تفصل في المنازعات بين الأفراد أو الأشخاص الخاصة وترتب عن ذلك ازدواجية قضائية بوجود نوعين من المحاكم:

محاكم عادية ومحاكم إدارية. وأنشأت محكمة التنازع مع تنازع الاختصاص للفصل في إشكالات الاختصاص القضائي.

## الازدواج القضائي والازدواج القانوني:

أي وجود إلى جانب الازدواج القضائي ازدواج قانوني يتمثل في: تواجد نوعين من القواعد القانونية أحدهما تنطبق وتسري على القطاع الخاص الذي يحكم المنازعات بين الأفراد العاديين وثانيهما تخص القانون العام الذي ينطبق على المنازعات الإدارية وتستلم المجموعة الأولى مصدرها من

<sup>3</sup>د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء 1967 ، دار الفكر العربي ، ص 19 وما بعدها .

القانون المدني والتجاري أما المجموعة الثانية تستمد مصدرها من القانون العام وأحكام القضاء وبذلك نشأ القانون الإداري في فرنسا مستقلا ومتنوعا عن القانون المدني ومتجاوبا مع حاجيات الإدارة وظروفها وامتطورا غير جامد وموفقا بين سلطات وامتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحررياتهم<sup>4</sup>.

## الشخصية المعنوية

إن القانون الإداري هو أحد فروع القانون العام لا يعرف الشخصية الطبيعية و لا يخاطب الأفراد بصفاتهم الخاصة و إنما بصفاتهم ممثلين عن الجهات الإدارية التي يعلمون بها و لذلك فالإدارة العامة بمعناها العضوي لا تتكون كما هو شائع ، من الموظفين العموميين أو من العاملين بالدولة و إنما و هذا هو الأدق من مجموعة المنظمات التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة و منه نصوغ الأشكال التالي ما هي فكرة الشخصية المعنوية ؟

و هذا ما نتناوله اليوم في دراسة الشخصية المعنوية في مبحثين تتناول فيهما ماهية الشخصية المعنوية أنواعها و تعارضها و النتائج المترتبة عليها.

### المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية أي بأهلية اكتساب الحقوق و الالتزامات بالواجبات، و ينظر إلى هذه المجموعة مجردة عن الأشخاص الطبيعيين أو عن العناصر المكونة لها.

### المطلب الأول: طبيعة الشخص المعنوي العام

أثارت مسألة الشخصية المعنوية جدلا في الفقه و لقيت عناية كبيرة لدى الباحثين و اختلفت بشأنها وجهات النظر ، حتى قيل و بحق أنها من بين المسائل القانونية التي تعد من أكثرها إثارة للدراسات و البحوث ، و قد ذهب البعض إلى إنكارها تماما مدعيا بعدم جدوى الإبقاء عليها و اقترح البعض بديل عنها بأفكار أخرى بديلة مثل فكرة الملكية المشتركة و نظرية التضامن الاجتماعي و نظرية التخصيص الاتجاه الآخر هو الغالبية من الفقهاء الذين يعترفون بالشخصية المعنوية فقد انقسموا في تكييف طبيعتها بين مذهبين متعارضين و هما أصحاب نظرية الحقيقية و الآخر أصحاب نظرية المجاز أو الافتراض.

### الفرع الأول: نظرية الحقيقية في تصوير الشخصية المعنوية.

يرى دعاة هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقية موجودة فعلا فليست مجرد تصوير أو افتراض وهمي ( فالشخصية المعنوية) أو الشخص المعنوي الاعتباري وفقا لهذه النظرية هو الإنسان سواء بسواء.

فقوام هذه النظرية أن الشخص المعنوي ليس شخص مجازيا أو افتراضيا من ضع القانون ، و إنما هو حقيقة واقعة تفرض نفسها على المشرع ، فالشخص المعنوي إن لم يكن شخصا مجسما، إلا أنه من الحقائق المعنوية المجردة ، فليس من الضروري أن تتجسم الحقائق القانونية في هياكل مادية ، بل يكفي أن يجسما و يشعر بها فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون شعور ذاتي و إرادة جماعية مستقلة عن شعور و إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة فليست إرادة الإنسان وفقا لما ذهب إليه دعاة هذه النظرية .

هي اجتمعت مجموعة من الناس أو من الأموال لتحقيق غرض مشترك نشأت و تحققت فكرة الشخصية المعنوية و ما على المشرع إلا الاعتراف بها الحقيقة و توقع مثل اعترافه بالطفل<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> أ. أحمد محيو ، محاصر في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 19 ومابعدها

<sup>5</sup> د، خالد الزغبى، القانون الإداري ، كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، وسط البلد ، سوق الشراء ، عمارة

الحجري 1998، ص 96.

الوليد في عالم القانون و يؤدي هذه النظرية إلى تحقيق تحكم و تدخل الدولة في حرية غلق التجمعات القانونية.<sup>6</sup>

### الفرع الثاني : نظرية المجاز أو الافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية و هو ( سافيني ، و بيرلمي ، كابتان ، و جيز و بونار،فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد مجاز و افتراض قانوني مخالف للواقع و الحقيقة ، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات و الهيئات لمجموعة الأشخاص أو مجموعة الأموال من تحقيق أهدافها و أغراضها ، و ذلك عن طريق اقتراض لها " الشخصية المعنوية" حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق و التحمل بالواجبات و الالتزامات و يعتبرها مجازا و افتراضا شخصا من أشخاص القانون في الدولة.<sup>7</sup>

و لقد لقيت هذه النظرية رواجاً و انتشاراً كبيرين في القرن 19 ، و قد ترتب على هذه النظرية تقوية سلطات الدولة على الجماعات أو الهيئات فتمنعها الشخصية القانونية أو تمنعها عنها ، فيكون وجودها ، أو بقاؤها متوقفاً على إرادة الدولة و التي نستطيع أن نخضع ميلاد الشخص المعنوي لشروط معينة تفرضها بإرادتها المطلقة و أن تقيد أهلية في مباشرة التصرفات و تخضعه لرقابة محكمة من جانبها.

لما يؤدي هذه النظرية من جهة ثانية إلى أضعاف سلطة الشخص المعنوي على الأفراد الداخلة في تكوينه.<sup>8</sup>

### نقد نظرية أو مذهب المجاز و الافتراض القانوني :

لقد وجهت النظرية المجاز و الافتراض القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية الاستفادة التالية :

إن نظرية أو مذهب المجاز أو الافتراض القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز و إفتراض قانوني وضعه المشرع و هي بالتالي مجرد فكرة مرهونة بإرادة مشرع الدولة ، فمن هو الذي أعطى و اكسب فكرة الشخصية المعنوية ما دامت هي التي تختلف و تتحكم عن طريق المشرع في مصير الشخصية المعنوية؟<sup>9</sup>

و امام وجهة هذا النقد قرر أنصار مذهب المجاز و الافتراض القانوني بأن الدولة هي الشخص المعنوي الاعتباري الوحيد الأصيل و الحقيقي حيث توجد شخصيتها القانونية بمجرد توفر أركان وجودها أما بقية الأشخاص المعنوية الأخرى فهي مجرد افتراض و مجاز قانوني. إن المذهب أو نظرية المجاز و الافتراض القانوني تؤدي إلى إطلاق سلطان الدولة في التحكم في مصير الجماعات و التجمعات بشكل مقيد من تكوين و إنشاء الجماعات التي أصبحت تشكل أهمية توسيط بين الدولة و الفرد.

إن ربط فكرة شخصية القانونية بالإدارة الذاتية و الملكات العقلية و الذهنية من طرف هذا المذهب يؤدي إلى تقرير عدم المسؤولية الأشخاص المعنوية مدنياً و جنائياً.

### المطلب الثاني : عناصر الأشخاص الشخصية المعنوية .

لا بد لنشوء الشخص المعنوي من توافر عنصرين ، أولهما العنصر الموضوعي أو المادي و الثاني عنصر شكلي .

### الفرع الأول : العنصر الموضوعي .

وجود جماعة من الأشخاص و الأموال .  
قيام مصالح مشروعة جديرة بالحماية .

<sup>6</sup> عمار عوايدي دروس في القانون الإداري ديوان المطبوعات الجامعية ابن عكنون ، الجزائر طبعة 2000 ص-103-

<sup>7</sup> د. عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص -100-

<sup>8</sup> د. خالد الزغبي ، المرجع السابق، ص-97-

<sup>9</sup> د. عمار عوايدي ، نفس الصفحة .



رابطة بين المصالح المشتركة و هي الغرض المحدد من هذه المجموعة و يخص الشخص المعنوي ، نشاطه لتحقيق ذلك الغرض و هذا المبدأ يسمى بمبدأ تخصص الأشخاص المعنوية. يجب أن يكون الغرض المراد تحقيقه ممكنا و مشروعاً و معيناً و يمكن أن يكون هذا الغرض مالياً ، كما في الشركات، كما يمكن أن يكون غير مالي كالجمعيات . يجب أن يكون الغرض مستمراً لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة. وجود نظام للشخص المعنوي تحدد على أساسه الإدارة التي تفصح عما تقتضيه مصالح هذا الشخص أو هذه الإدارة يجب أن تكون شخصاً أو مجموعة من الأشخاص آدميين.

### **الفرع الثاني: العنصر الشكلي**

أما العنصر الشكلي فهو يتحقق باعتراف الدولة أو المشرع بالشخصية المعنوية قد يكون الاعتراف صريحاً أو قد يكون ضمناً، و قد يتم بطريق الاعتراف العام، و قد يتم بطريق الاعتراف الخاص.

فالاعتراف العام يتم من تحقيق الشروط التي حددها المشرع في المجموعة المدنية لقيام شخص من الأشخاص الاعتبارية التي نص عليها، دون حاجة إلى اعتراف خاص في كل حالة على حدة أي أن الشخصية الاعتبارية نشبت لكافة المجموعات ( من الأشخاص أو الأموال) التي تدخل في إحدى الصور التي نص عليها المشرع . أما المجموعات التي لا تتدخل في إحدى الصور التي حددها المشرع فهي لا تكتسب الشخصية الاعتبارية إلا إذا ورد نص يمنحها الشخصية أي أنه يلزم لوجود شخص معنوي من غير الأشخاص المعنوية التي حددتها المجموعة المدنية ، أن تعترف الدولة اعترافاً خاصاً.<sup>10</sup>

### **المبحث الثاني : أنواع الشخصية المعنوية العامة .**

#### **المطلب الأول : التقسيم التقليدي للشخصية المعنوية العامة.**

الأشخاص الاعتبارية العامة هي " الدولة و كذلك المديرية و المدن و القرى بالشروط التي يحددها القانون و الإدارات و المصالح و غيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية ". إن الأشخاص المعنوية التي وردت بالنص السابق يمكن ردها إلى نوعين كبيرين هما الأشخاص المعنوية الإقليمية و الأشخاص المعنوية المرفقية .

#### **الفرع الأول : الأشخاص المعنوية الإقليمية .**

و هي تلك التي يتحدد اختصاصها في إطار إقليم معين و تباشر نشاطها على مجموع السكان الذين يشملهم الإقليم الذي تحدد نشاطها فيه، و بعبارة أخرى إن الشخص الإقليمي يقوم على عنصرين : الأول ذو طابع شخصي أي السكان و الثاني ذو طابع مادي و هو الإقليم.<sup>11</sup> الدولة : و هي أهم الأشخاص المعنوية العامة و شخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام التي تضمن لها حق الاستمرارية عبر القرون و الحقب بغض النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها ، و من ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصاً على أن الشخصية الدولية هي الأصل الذي تنفرع عنه تلك الأشخاص و لهذا فإن للدولة هيمنتها على جميع الأشخاص المعنوية الأخرى العامة و الخاصة الأشخاص الإقليمية الأخرى :

و هي تطبيقاً للمركزية الإقليمية التي يتحدد فيها الاختصاص على أساس إقليمي أو أرضي فلا تتعدى هذه الوحدات الحدود الإقليمية لكل منها و يترك للمواطنين في البلدة و القرية أو المحافظة إدارة شؤونهم المحلية و أمثلتها المحافظات و المجالس البلدية الفرع الثاني : الشخصية المعنوية المصلحية أو الإقليمية .

<sup>10</sup> خالد الزغبي ، المرجع السابق ، ص98-99 .

<sup>11</sup> د.حسين محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية 2004 ، ص 20.

و هي التي تتحدد اختصاصها على أساس مصلحي أو مرفقي أي ينقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحدودة و الصورة العادية لهذا الأشخاص العامة هي المؤسسات العامة أو ( الهيئات العامة) و للمؤسسة العامة وفق للتعريف الكلاسيكي هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة العامة و يتمتع بالشخصية المعنوية و على ذلك يمكن تحديد المقومات الأساسية للمؤسسة العامة في مفهومها التقليدي فيما يلي :

#### 1-مرفق العام :

فهي تقوم على النهوض بمرفق معين أو مجموعة من المرافق بقصد أداء خدمات عامة للجمهور ، فالمؤسسات العامة تدبر أعمالا في جوهرها مرافق العامة لتعلقها بخدمات عامة أساسية تعتبر الدولة نفسها مسؤولة عن أدائها و مرتبطة بوظائفها الإدارية و لذا تعرف باسم المؤسسات العامة الإدارية .

#### 2-منظمة العامة :

فالمؤسسات العامة سلطات أو أجهزة إدارة جزء من جهاز الإداري في دولة ، فيعتبر موضوعها موظفين عموميين و قراراتها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري و يكون لها أموال عامة إلى غير ذلك من قواعد النظام الإداري .

#### 3-شخص المعنوي :

و تمنح المنظمة الشخصية المعنوية لتحريرها من أساليب الإدارة العالية و توفر قدر من الاستغلال المالي و الإداري فيكون لها ذاتية مالية مستقلة و موازنة مستقلة عن الدولة و هيئة إدارية تتولى إدارة شؤونها.<sup>12</sup>

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية .

#### الفرع الأول : النتائج العامة

تترتب عن منح الشخصية و الاعتراف بمعاهدة نتائج عامة هامة حددتها و أجملتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث تؤكد : يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و في ذلك في الحدود التي يقرها القانون :

ذمة مالية

أهلية في الحدود التي يعتليها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون .

موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها .

شركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر .

نائب يعبر عن إرادتها .

حق التقاضي .

#### الفرع الثاني : النتائج الخاصة .

يترتب عن تقنين هيكل النظام الإداري في الدولة و تقسمه على وحدات و جماعات و هيئات إدارية مستقلة و قائمة بذاتها و ذلك عن طريق منحها و إعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة يترتب عن ذلك عدة النتائج هامة منها :

1- أن تتمتع الهيئات و المجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية و تمتعها باستغلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستغلة استغلالا كاملا و كلنا في مواجهة الدولة بل أن استغلالها محكوم و مقيد بحدود النطاق الذي قرره و رسمه المشرع لهذا الاستغلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية ، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة و إشرافها عن طريق (نظام

<sup>12</sup> د.خالد الزغبي ، المرجع السابق ، ص-104-

الوصاية الإدارية) فاستغلال الهيئات و الوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستغلال الدستوري و السياسي .

2- أن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات و الأجهزة و الوحدات الإدارية يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة و امتيازاتها بين الدولة و هذه الأجهزة و الهيئات و الوحدات اللامركزية المستقلة ، بحيث هذه الهيئات و الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر امتيازاتها السلطة العامة في حدود اختصاصاتها و الأهداف المرسومة لها .<sup>13</sup>

3- أن عمال و موظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هو عمال و موظفون عامون .

4- أن أموال الأشخاص القانونية المعنوية الإدارية هي أموال تدار و تدير بالأسلوب القانون العام ، و لهذا الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة .

5- أن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة و الوحدات و المجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة و المجموعات ذات الشخصية المعنوية و لا ترفع و تحرك ضد الدولة و ترتيب نتائج هذه المنازعات على حساب و لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية .<sup>14</sup>

## العقود الإدارية:

### أولاً : التعريف بالعقود الإدارية:

اختلف القضاء و الفقه في وضع تعريف محدد للعقود الإدارية، وقد حاول القضاء الإداري في فرنسا و مصر حسم هذا الخلاف بتحديد المبادئ الرئيسية للعقود الإدارية .

وفي ذلك عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة في عقود القانون الخاص."

وقد أيد جانب كبير من الفقهاء في مصر هذا الاتجاه، منهم الدكتور سليمان محمد الطماوي، الذي ذهب إلى أن العقد الإداري "هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر في نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن شروطاً استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام ."

ويبدو أن الرأي الغالب سواء في مصر أم قد أسنقر على أن العقد يكتسب صفته الإدارية إذا توافرت فيه ثلاثة عناصر هي :

1- أن يكون أحد طرفي العقد شخصاً معنوياً .

2- أن يتصل هذا العقد بمرفق عام .

3- أن تختار الإدارة وسائل القانون العام .

و عليه فالعقود الإدارية بصفة عامة هي توافق إرادتين على إنشاء التزامات متبادلة فلكي تعتبر عملاً قانونياً عقد ، لا بد من اتفاق إرادتين على إنشاء التزامات ، و للعقد باعتباره عملاً قانونياً أركانه التي لا بد من توافرها لقيامه و هي ركن الرضا و المحل و السبب ، و يشترط لقيام العقد و انعقاده صحيحاً و منتجا لآثاره القانونية شروط صحة و سلامة الرضا.

**تحديد العقود الإدارية:** كيف يمكن تحديد العقود الإدارية و تمييزها عن غيرها من عقود الإدارة العامة المدنية أو العقود المدنية و التجارية ؟ و ما هو المعيار الذي على أساسه يمكن تحديد و تمييز

<sup>13</sup> د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص -106-

<sup>14</sup> د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص -106-

هذه العقود؟، للإجابة عن ذلك ، نقول أن هناك ثلاثة معايير للتمييز بين أنواع عقود الإدارة العامة و هي:

**-المعيار الشكلي أو العضوي :** على أساس هذا المعيار يمكن اعتبار عقد الإدارة العامة عقدا إداريا إذا كان أحد طرفيه جهة إدارية مختصة بإبرام العقود الإدارية كالوزارة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عامة ذات طابع إداري ، أي أن جميع العقود التي تبرمها سلطة إدارية عامة توصف بأنها عقود إدارية بصرف النظر عن القواعد القانونية الواجبة التطبيق على هذه العقود و بغض النظر أيضا عن الجهة القضائية المختصة بالنظر بمنازعاتها ، أي أن العبرة وفق هذا المعيار بالجهة ، فكلما كانت هذه الجهة إدارية كانت العقود التي تبرمها عقودا إدارية.

هذا الاتجاه رغم وجاهته إلا أنه منتقد لأن الإدارة قد تبرم عقودا في ظل القانون الخاص.

**-معيار الاختصاص :**وفقا لهذا المعيار يعتبر العقد الذي تبرمه سلطة إدارية ، عقدا إداريا إذا ما جعل الاختصاص في منازعات ودعاوى هذا العقد لجهة القضاء الإداري و ذلك بغض النظر عن الجهة التي أبرمته و دون اعتبار إلى طبيعة العقد.

لكن هذا المعيار لم يسلم هو الآخر من النقد ن حيث أن فكرة الاختصاص القضائي هي نتيجة لطبيعة العمل و ليست معيارا له في تحديد طبيعته.

**-المعيار الموضوعي:** وفق هذا المعيار يعتبر العقد إداريا إذا كان موضوعه إداريا يخضع لقواعد القانون الإداري في تنظيمه و في إبرامه و تنفيذه و هذا المعيار هو المعيار الراجح و الأسلم إذا اكتملت إلى جانبه بعض الشروط العناصر الأخرى ، كما يعتبر من المعايير القاطعة في تحديد و تمييز العقود الإدارية عن غيرها لأنه يستند و يقوم على أساس موضوع العقد و طبيعته ، دون النظر إلى الشخص الذي أبرم العقد و دون اعتبار لنوعية الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة به.

## ثانيا : أنواع العقود الإدارية:

نشير هنا أنه رغم هذه المعايير الفقهية التي وجدت في نطاق محاولات الفقه في تحديد العقود الإدارية و تمييزها عن غيرها من العقود الأخرى إلا أن المعمول به في مجال العقود الإدارية هو المعيار القانوني و المعيار القضائي أي أنه في هذا النطاق يوجد نوعان من العقود الإدارية هما عقود إدارية بتحديد القانون و عقود إدارية بطبيعتها.

### 1-العقود الإدارية بتحديد القانون:

هي عبارة عن مجموعة من العقود الإدارية جاءت بشأنها بعض التشريعات و التي تنص على اختصاص محاكم القضاء الإداري للفصل في المنازعات المتعلقة بها و من أمثلة العقود الإدارية بتحديد القانون نجد:

**-عقود الأشغال العامة :** ورد بشأنها في القانون الفرنسي أن جميع المنازعات التي تنشأ بمناسبة عقود الأشغال العامة هي من اختصاص المحاكم الإدارية ( مجالس الأقاليم. )

**-عقود القرض العام :** التي صدرت بشأنها قوانين تتعلق بالاختصاص القضائي مثل قانون 18 جويلية 1790 و قانون 26 سبتمبر 1793 إذ اعترف هذان القانونين بالصفة الإدارية لعقود القرض العام ، فقرر مجلس الدولة الفرنسي بناء على هذا الاعتراف القانوني الذي يفيد بأن الجهة القضائية المختصة بعقود القرض العام هي الجهة الإدارية و بالتالي فإنها تحوز الصفة الإدارية أي تعتبر عقودا إدارية بتحديد القانون.

**-عقود التوريد :** و هي العقود التي صدر بشأنها مرسوم 11 جوان 1806 الذي نص في المادة 13 على أن مجلس الدولة كجهة قضاء إداري هو الذي يختص بالنظر و الفصل في المنازعات المتعلقة بعقود التوريد التي تبرمها الدولة.

**-عقود شغل الدومين العام من طرف الأشخاص العاديين :** و قد نص على هذا النوع من العقود المحددة بالمرسوم الصادر في 17 جوان 1938.

**-العقود المتعلقة ببيع أملاك الدولة العقارية :** وهي أملاك الدومين الخاص ، و يلاحظ على هذه العقود الإدارية المحددة بنص القانون الملاحظات التالية:

\*إن النصوص القانونية لم تتعرض إلى بيان الطبيعة الإدارية لهذه العقود و إنما اكتفت بالإشارة إلى أن الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بهذه العقود و المتمثل في القضاء الإداري ، فاستنتج القضاء الإداري من ذلك أن هذه العقود هي عقود إدارية بتحديد القانون.

\*إن هذه العقود الإدارية بتحديد القانون تشتمل على بعض العقود الإدارية بطبيعتها الذاتية بحيث لا تحتاج إلى نص القانون على أنها عقود إدارية ، مثال ذلك عقود الأشغال العامة التي هي دائما عقود إدارية بطبيعتها.

\* عن حالات العقود الإدارية بتحديد القانوني حالات قليلة و استثنائية في القوانين المقارنة إذ أن معظم العقود الإدارية هي عقود إدارية بطبيعتها و التي يتم تحديدها و التعرف عليها بالرجوع إلى معيار القضاء الإداري ذلك لأن نظرية العقود الإدارية هي نظرية قضائية في مجملها.

## **-2العقود الإدارية بطبيعتها :**

عرف مجلس الدولة الفرنسي العقد الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه و تظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام و أن يتضمن شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون الخاص و أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام.

كما عرف القضاء الإداري المصري العقد الإداري على الوجه التالي : " إن العقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره ، و أن يظهر نيته في هذا العقد بأن يأخذ بأسلوب القانون العام و أحكامه وذلك بتضمينه شروطا استثنائية و غير مألوفة بالقانون الخاص."

يتبين من التعريفين السابقين أنه لكي يكون هناك عقد إداري بالمعنى الفني الدقيق لا بد من توافر ثلاث شروط تشكل في مجملها معيارا أو ضابطا قضائيا تتحدد على أساسه الطبيعة الإدارية للعقود الإدارية تتمثل في:

**-أن تكون الإدارة العامة طرفا في العقد:** إن شرط وجود جهة إدارية طرفا في العقد حتى يكون هذا العقد عقدا إداريا إنما وجدت لتحكم و تنظم نشاط السلطات و الهيئات الإدارية ، كما يستند أيضا إلى كون العقود الإدارية هي طائفة من عقود الإدارة العامة فلا بد إذا من أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية حتى يكون العقد عقدا إداريا ، و هذه العقود قد تبرم من طرف الإدارة نفسها عن طريق موظفيها المختصين بحكم القانون ، و قد تبرمها بواسطة وكيل عنها قد يكون فردا عاديا أو شخصا معنويا حتى يمكن إضفاء الصفة و الطبيعة الإدارية ، و لا يكفي إبرام العقد من قبل جهة إدارية فقد تكون الجهة إدارية لكن العقد مدنيا.

**-اتصال العقد بالمرفق العام:** حتى تضىف الصفة الإدارية على العقد لا بد أن يرتبط موضوعه بالمرفق العام حتى يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري الذي أساسه المرفق العام ، و تنحصر صور اتصال العقد بالمرفق العام في:

\*اتصال العقد بالمرفق العام في صورة تنظيم و استغلال المرفق العام كما هو الحال في عقود امتياز و عقود الأشغال العامة.

\*اتصال العقد بالمرفق العام في صورة تقديم مساهمة لتسيير المرفق العام عن طريق تقديم خدمات و توريد سلع كما هو الحال في عقود التوريد و عقود النقل و عقود البيع و الإيجار.

\*اتصال العقد بالمرفق العام في صورة التزام الإدارة العامة إزاء الفرد عن طريق تقديم الإدارة العامة سلعاً و خدمات بواسطة مرافقها العامة إلى أحد الأفراد كما هو الحال في العقود التي يبرمها المرفق العام مع المنفعين بخدماته.

-اعتماد وسائل القانون العام في إبرام العقد و تنفيذه: إن إتباع وسائل القانون العام في العقد ليعتبر العقد إداريا يعتبر حقيقة الشرط الأساسي لإضفاء الصفة الإدارية على عقد ما كما يعتبر المعيار و الضابط القاطع في تحديد العقود الإدارية بطبيعتها و ذلك بما يتضمنه القانون العام في قواعده المنظمة و المطبقة على العقود الإدارية من أساليب و شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون الخاص. ما المقصود بالشروط الاستثنائية و غير المألوفة ؟

رغم إجماع الفقه و القضاء على ضرورة احتواء العقد الإداري على شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون ، إلا أنه و أمام صعوبة تحديد هذه الشروط ، فقد بذل القضاء الإداري جهودا حثيثة من خلالها تعريف هذه الشروط بأنها تلك الشروط التي تمنح أحد الطرفين المتعاقدين حقوقا و تحمله التزامات غريبة في طبيعتها عن تلك التي يمكن أم يوافق عليها من يتعاقد في نطاق القانون المدني أو التجاري إلا أن فقه القانون الإداري أمكنه رد هذه الشروط الاستثنائية و غير المألوفة في القانون الخاص إلى الشروط التالية:

\*الشروط التي تتضمن امتيازات للإدارة لا يمكن للمتعاقد معها أن يتمتع بها : أي تجعل المتعاقد مع الإدارة في مركز غير متكافئ و غير متساوي معها و هذه الامتيازات التي تتضمنها شروط العقود الإدارية تعتبر أبرز ما يميز العقد الإداري عن بقية العقود الأخرى و لعل أبرز هذه الامتيازات نجد: -حق و سلطة الإدارة في تعديل التزامات المتعاقدين معها نقصا أو زيادة.

-امتياز سلطة التدخل للإشراف على تنفيذ العقد.

-امتياز سلطة تغيير طريقة تنفيذ العقد و وقف التنفيذ مؤقتا.

-امتياز سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة دون حاجة لرضاء الطرف الآخر المتعاقد معها.

-امتياز سلطة الإدارة في توقيع عقوبات مختلفة على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته حتى و لو لم يحدث لها ضرر ما و بغير حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.

\*الشروط الاستثنائية و غير المألوفة التي تخول للمتعاقد مع الإدارة سلطات استثنائية في مواجهة الغير :

و هي تمنح و تخول للمتعاقد مع الإدارة بغض لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة عادة و تمارسها و ذلك بالقدر اللازم فقط و الضروري لتنفيذ العقود الإدارية ، فالمتعاقد مع الإدارة قد يخول له مثلا حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو حق فرض رسوم معينة أو حق الاحتكار.

\*الشروط الاستثنائية و غير المألوفة المتمثلة في الإحالة دفاتر خاصة معينة : و ذلك إذا ما تضمنت هذه الدفاتر الخاصة و التي تعتبر جزء من العقد نفسه ، شروط استثنائية و غير مألوفة في عقود القانون الخاص و هذه الدفاتر هي العناصر المنشئة للصفقات العمومية أي أنها شروط تبرم بموجبها الصفقات.

\*جعل الاختصاص في الفصل في المنازعات المتعلقة بالعقد من اختصاص القضاء الإداري : و هذا

الشرط هو من يكسب الصفة الإدارية للعقد بل و يعتبر معيار تحديد العقود الإدارية بطبيعتها.

\*إشراك المتعاقد مع الإدارة في تسيير المرفق العام : كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة.

ثالثا : أهم العقود الإدارية:

-عقد التزام المرفق العام: هو عقد إداري يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه القيام على نفقته و تحت مسؤولياته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية و طبقا للشروط التي توضع لأداء خدمة عامة للجمهور و ذلك مقابل التصريح باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن.

-عقد الأشغال العامة: و هو اتفاق بين الإدارة و أحد الأفراد بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة نظير مقابل متفق عليه و طبق للشروط المتفق عليها في العقد.

-عقد التوريد: هو اتفاق بين الإرادة و أحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الطرف الثاني

- بتوريد منقولات لازمة للمرفق العام مقابل ثمن معين.
- عقد النقل:** هو اتفاق بين الإدارة و أحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه هذا الأخير بنقل شيء أو أشخاص أو يوضع وسيلة نقل تحت تصرفها.
- عقد إيجار خدمات:** هو اتفاق بمقتضاه يقدم أحد الأشخاص خدماته لشخص معنوي عام مقابل تعويض يتفق عليه وفقاً للشروط الواردة في العقد الإداري.
- عقد القرض العام:** هو اتفاق بين الإدارة و احد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الطرف الثاني بقرض مبلغاً من المال إلى شخص من أشخاص القانون العام مقابل فائدة سنوية محددة و رد مبلغ القرض عند حلول الآجال المتفق عليه.
- عقد تقديم المساهمة:** هو اتفاق بين الإدارة و طرف خاص ، للمساهمة نقداً أو عيناً في نفقات مرفق عام أو أشغال عامة.

### المحور الخامس : نشاط الإدارة العامة

حظيت مشكلة تحديد نشاط الإدارة العامة ونشاط الأفراد بالاهتمام رجال الدولة والمفكرين منذ نشأت الدولة وحتى الوقت الحاضر ، وقد اختلفت غلبة أحد النشاطين على الآخر تبعاً للأفكار السياسية السائدة في المجتمع ولعل التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة ونشاطها ، وفقاً للفلسفة السياسية التي تؤمن بها الأنظمة السياسية ، و قد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة الأولى منها سلبية تتمثل بالضبط الإداري والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إيجابية تتمثل بإدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم .

سنبين في هذا الباب هاتين الوظيفتين في فصلين متتاليين الفصل الأول نخصه بالضبط الإداري و الفصل الثاني للمرفق العام .

### المبحث الأول: تعريف القرار الإداري خصائصه وأنواعه

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، و مع اختلاف تعريفات الفقه و القضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فإنه ينم عن موضوع واحد كما اخذ بعض الخصائص حتى نميزه عن باقي القرارات الأخرى.

### المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

لقد عرفه الفقيه "دوجي" بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة.

و عرفه "بونار" بأنه كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة.

و عرفه "روفيرو" بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة، أما الفقه العربي فقد عرفه الدكتور "سامي جمال الدين" بأنه تعبير عن إرادة منفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين.<sup>(1)</sup>

و بهذا يمكن تعريف القرار الإداري على أنه العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

## المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

### الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات و أعمال يعد من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادر بقصد و إرادة ترتيب أثر قانوني، و هكذا فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذو طابع تنفيذي (**exécutoire**) أي من شأنه أن يرتب أثرا أو أذى بذاته و ذلك إما:

---

(1) – الأستاذ دكتور مازن راضي ليلو – القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمرك – الطبعة 2008 – ص 158.  
(2) – الأستاذ دكتور محمد صغير بعلي – القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، حي النصر حجار – عنابة- الطبعة 2005- ص 8.



1- بإحداث مركز قانوني جديد مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة و بهذا يصبح الشخص المعين متمتعاً بمجموعة من الحقوق (الراتب) و متحملاً في نفس الوقت لجملة من التزامات (القيام بعمل الحفاظ على السر المهني) لم تكن موجودة و قائمة من قبل.

2- أو تعديل مركز قانوني قائم (تعديل الحقوق و الالتزامات) مثل قرار ترقية موظف.

3- أو إلغاء مركز قانوني قائم مثل قرار فصل موظف عام مما يترتب عنه حرمانه و عدم تمتعه بحقوق كموظف مثل الراتب و بالمقابل عدم تكليفه و مطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.

و عليه فإن التصرفات و الأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إن لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي كما هذه الحال خاصة بالأعمال التحضيرية المتمثلة في الآراء و الاقتراحات كالتعليمات و المنشورات و الأنظمة الداخلية للإدارات لأن الأصل فيها لا تحدث أثراً بذاتها لأنها لا تضيف شيئاً و لا تنقص من التصرفات المتعلقة بها، مثال " كأن يصدر وزير التعليم العالي قراراً خاصاً بالامتحانات ثم تقوم مصالح الوزارة بتعميم منشور لا لاحق يفسر فقط كيفية التطبيق من طرف جميع رؤساء الجامعات حيث لا يغير المنشور من محتوى القرار.(1)

كما أن أعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثراً قانونياً و إنما تأتي و تقع تنفيذاً و تطبيقاً و تجسيدا لعمل تشريعياً (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجوداً من قبل، و الأعمال الإدارية هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء بصفة إدارية إرادية كالأعمال و الأفعال التي تأتيها الإدارة تنفيذاً لقرار إداري صادر عن الوالي طبقاً للمادة 680 من القانون المدني و المتضمن الاستيلاء على ملكية أحد الأفراد ضماناً لاستمرار أحد المرافق العامة أو كعملية هدم أحد البنايات من طرف مصالح البلدية تنفيذاً و تطبيقاً للقرار الإداري الصادر عن رئيس البلدية بموجب المادة 71 ق بلدي رقم 90-08 المؤرخ 07 أفريل 1990.

أما الأعمال الإدارية المادية غير إرادية و هي التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل: حوادث سيارات الإدارة أو آلاتها.(1)

## الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق عام

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 9.  
(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 12.

إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرافق عامة سواء كانت أجهزة و هياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة أي الأجهزة و التنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية و عليه فإن الأمر يقتضي أن نستبعد مبدئياً من دائرة القرارات الإدارية تصرفات كل من السلطات الأخرى (غير السلطة التنفيذية) أي تصرفات السلطة التشريعية و القضائية و كذا أعمال و تصرفات الهيئات و التنظيمات الخاصة إلا إذا نص القانون بخلاف ذلك.

**1-** إن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) باعتبارها أعمالاً تشريعية ليست

قرارات إدارية كما أن الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (محاكم، مجالس) باعتبارها أعمالاً قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية أيضاً.

فهذه التصرفات و الأعمال لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الإدارية حيث لا تصلح مثلاً لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة كقرارات السلطات الإدارية المركزية (الوزارات) و إنما تخضع للرقابة الدستورية (بالنسبة للقوانين) و لطرق الطعن القضائي العادية و غير العادية (بالنسبة للأحكام وفقاً لقانون إج م خاصة) و مع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات و أعمال تتعلق بإدارة و تسيير أجهزة البرلمان أو المحاكم يمكن تكييفه على أنها قرارات و أعمال إدارية مثل القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية و التقنية بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.

كما أن مجلس الدولة غير مختص بالطعون الموجهة ضد قرارات المجلس الدستوري التي يصدرها ممارسة لاختصاصاته المنصوص عليها في الدستور (م 163 و ما بعدها) والمتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين او المتصلة بالانتخابات الرئاسية لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الفني، أما التصرفات التي يقوم بها المجلس بغرض تسيير شؤونه الداخلية الإدارية و المالية فإنها تبقى من قبيل القرارات الإدارية حيث تخضع للطعن فيها قضائياً.

**2-** أما فيما يخص الهيئات و التنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص فإن

الهيئات الخاصة مثل: جمعيات، نقابات و التنظيمات المهنية و الشركات المدنية و التجارية الخاصة، و المؤسسات العمومية الاقتصادية E.P.E لا يمكنها أصلاً أن تصدر قرارات إدارية إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام و مع ذلك فإن المادة 9 (فقرة أولى) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة فقد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، التنظيم المهني للمهندسين المعماريين، تنظيم الأطباء، الغرفة الوطنية للمحضرين...) من قبيل القرارات

الإدارية، حيث أنها تصلح مثلاً للطعن بإلغاء أمام مجلس الدولة بشأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات إدارية المركزية (وزارات).<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: القرار الإداري صادر بإرادة منفردة من الإدارة

---

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 13.

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحيتها القانونية<sup>(1)</sup> و عليه فالعقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 02-250 مؤرخ في 24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم ليست قرارات إدارية<sup>(1)</sup> ي يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها و هو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء كانت هاتين الإرادتين لشخصين مع أشخاص القانون العام أو كان أحدهما لشخص من أشخاص القانون الخاص و القول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادرا من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب حصة إدارية واحدة.<sup>(2)</sup>

---

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 15.

(2) دكتور مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 160.

### المطلب الثالث: أنواع القرارات الإدارية

كما أن القرارات تتنوع من قرارات بسيطة و قرارات مركبة و قرارات منشأة و قرارات كاشفة و قرارات قابلة للرقابة القضائية و قرارات غير قابلة للرقابة القضائية (أعمال السادة) إلا أن أهم التصنيفات هي تلك التي تنقسم إلى قرارات مركزية و قرارات لا مركزية (معيار عضوي شكلي) بالنظر إلى مضمونها و مركزها القانونية المتعلقة (معيار مادي / موضوعي) قرارات فردية و قرارات تنظيمية.<sup>(1)</sup>

– قرارات قابلة للرقابة القضائية و قرارات غير قابلة للرقابة القضائية (أعمال السيادة).  
إلا أن أهم التصنيفات هي تلك التي تقسم قرارات مركزية و لا مركزية و قرارات فردية و قرارات تنظيمية.

---

(1) – د. عمار عابدي، القانون الإداري ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون – الجزائر، ط5 2008 – ص 114.

## الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات من هذه الجهة إلى قرارات بسيطة و هي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل و تستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترفيته أو نقله و هي الصورة الأكثر شيوعا في القرارات الإدارية.

أما النوع الثاني فهو القرارات المركبة و هي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم بعدة مراحل و من هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة و قرار إرساء المزداد أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية، فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة له (يتم بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها و أخيرا صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة) و لهذا التقسيم أهمية تاريخية في فرنسا إذ أن القرارات التي تدخل في تكوين عمل إداري مركب كانت لا تقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة تطبيقا لنظرية الدعوى الموازية على أساس أن القانون لم ينظم لصاحب الشأن طريقا قضائيا آخر يستطيع به تحقيق ما توفره دعوى الإلغاء من مزايا و قد تحلى مجلس الدولة الفرنسية عن هذه النظرية بصورة تدريجية عندما سمح بالطعن بالإلغاء في الأعمال القابلة للانفصال عن العملية المركبة.

و من جانب آخر تعتبر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائية، أما في حالة القرارات المركبة فلا يجوز الطعن بالقرارات التمهيدية أو التحضيرية التي تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى و لا يمكن الطعن بالإلغاء إلا بالقرار الإداري النهائي إنتاج لعملية مركبة و مع ذلك سمح القضاء الإداري كما بينا بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفقا ما يسمى بالأعمال القابلة للانفصال و قبل الطعن فيها بصفة مستقلة و بشروط معينة فلقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن القرارات الإدارية السابقة على إبرام العقد أو الممهدة لانعقاده مثل قرارات لجان الفحص العطاءات و لجان البث في العطاءات و قرار استبعاد أحد المتعاقدين و قرار إرساء المزايدة أو إلغائها هي قرارات مستقلة عن العقد يجوز الطعن فيها بدعوى

الإلغاء و منحت نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة لمن له مصلحة الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث الآثار

يمكن تقسيم القرارات من حيث طبيعة آثارها إلى قسمين: قرارات منشئة و هي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلا أو إلغاء كقرار الصادر بتعيين موظف عام أو فصله أو معاقبته.

أما القسم الثاني من القرارات فيسمى القرارات الكاشفة و يقصد بها القرارات التي لا تحدث مركزا قانونيا جديدا و إنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائما مسبقا مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف و يتبين من ذلك أن القرارات الكاشفة تنحصر في إثبات و تقرير حالة موجودة من قبل و لا تتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.

و تتبين أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكاشفة و القرارات الإدارية المنشئة في أمرين: أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها أما القرارات الكاشفة فترجع آثارها إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار إلا أن ذلك لا يعتبر إخلال بمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية لأن القرارات الكاشفة فوري إذ انكشف عن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف.

القرارات الكاشفة يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد مطلقا أما القرارات المنشئة فإن سحبها يكون مقيد بميعاد الطعن بالإلغاء.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث مداها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية أو لوائح، و قرارات فردية و يعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الإدارية لما يترتب عليها من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي تخضع له القرارات التنظيمية و القرارات الفردية.

(1) - د. مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 172.

(1) - مازن راضي ليلو، المرجع السابق - ص 173.

**أولاً:** القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.

و عمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا تعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بدواتهم و القرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي إلا أنه يصدر عن الإدارة.<sup>(2)</sup>

و على رغم من اشتراك اللائحة مع القانون من حيث أنهما يتضمنان قواعد عامة مجردة، فإنهما يختلفان في المضمون كل منهما فالقانون يضع و يقرر مبادئ عامة أساسية بينما يقتصر دور اللائحة على إيراد الأحكام التفصيلية التي يتعرض إليها القانون، كما أن القانون يصدر من السلطة التشريعية و اللائحة تصدر من طرف السلطة التنفيذية و تنتوع إلى عدة أنواع:

**1- اللوائح التنفيذية:** و هي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ و هي تخضع تماماً للقانون و تنقيد به و تتبعه فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.

**2- لوائح الضبط:** هي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة: الأمن العام، الصحة العامة و السكنية العامة و توقع عقوبات على مخالفتها مثل لوائح المرور...

**3- اللوائح التنظيمية:** تتجلى اللوائح التنظيمية في ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم رئاسية بموجب المادة 125 (فقرة 1) من الدستور التي تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المتخصصة للقانون".<sup>(1)</sup>

**4- لوائح الضرورة:** و هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة، تهدد أمن الدولة و سلامتها حيث تنص المادة 124 (فقرة 03) من الدستور: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

(2) - د. مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 179.

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 37.



**5- لوائح تفويضية:** و هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة

التشريعية هي أصلا من اختصاص القانون أي من صلاحيات البرلمان.

و بالرجوع إلى دستور **1996** نجده سكت و لم ينص على هذا النوع من القرارات الإدارية

التنظيمية.

**ثانيا:** القرارات الفردية: و هي التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد

معين بالذات أو أفرادا معينين بدواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة مثل قرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقية عدد من الموظفين أو كقرار وزير داخلية بتعيين الكاتب العام لأي بلدية.

### **الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث الجهة الصادرة لها**

و يقصد في الجزائر أو أهم وحدات الإدارة المركزية رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة

الوزارة و الهيئات و المؤسسات الوطنية.

**1- رئاسة الجمهورية:** باعتباره رئيسا للدولة إلى جانب رئيس الحكومة مكلف بالإدارة العليا

للسلطة التنفيذية (الإدارة العامة) في أعلى مستوياتها و لذلك يتمتع بصلاحيات واسعة تبعا للمركز

الممتاز الذي منحه إياه الدستور يمكن أن يصدر قرارات إدارية.

مثل الأوامر حيث تنص **المادة 124** من الدستور على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بعد مرور **75 يوما** من إيداعه لديه".

و من الناحية الموضوعية المادية لا تختلف عن الأعمال التشريعية (قوانين) التي لا تصلح لأن يكون محلا لأي طعن قضائي، و من الناحية العضوية (الشكلية) لا تختلف عن الأعمال الإدارية (القرارات الإدارية) لصدورها من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) وفي هذا السياق يذهب القضاء والفقهاء في فرنسا الى التمييز بين مرحلتين:

الأولى قبل المصادقة عليها من البرلمان تعتبر فيها الأوامر مجرد أعمال إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة و الثانية بعد مصادقة عليها من البرلمان حيث تتحول الأوامر إلى أعمال تشريعية غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

## 2- **المراسيم الرئاسية:** تنص الفقرة الأولى من **المادة 125** من الدستور: "يمارس رئيس

الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المتخصصة للقانون" و هي أعمال و قرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية و عليه فهي تصلح مبدئيا لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص مدى المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا و نهائيا أعمالا **للمادة 9** من القانون العضوي رقم **98-01** ما لم تكيف على أنها أعمال السيادة الأمر الذي يخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة باعتبارها قرارات غير قابلة للرقابة القضائية.<sup>(1)</sup>

و تعود فكرة و نظرية أعمال السيادة إلى الظروف التاريخية الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي حيث أقامها كدرع واق لحماية من خطر إغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية و تجنبنا للاصطدام بها، و تظهر أعمال السادة كما ينجلي من قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مجالين أساسيين هما: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية (الأعمال المصيرية للانتخابات التشريعية) المرسوم الرئاسي بتحديد الانتخابات باستدعاء الهيئة الانتخابية وفقا للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات و أيضا قرار حل المجالس النيابية (**مادة 129 من الدستور**) و سحب رئيس الحكومة لمشروع القانون في حالة عدم المصادقة عليه من طرف غرفتي برلمان - مجلس الأمة.

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 17.

## 1-العلاقات الدولية: الأعمال و الإجراءات و التصرفات التي تقوم بها السلطات التنفيذية في

مجال علاقاتها الدولية و الخارجية و الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية (131-132 من الدستور) الأعمال المتعلقة بإدارة و تسيير الحرب (المادة 95-96 من الدستور) يتميز النظام القانوني لأعمال السيادة بعدم خضوعها للرقابة القضائية سواء قضاء الإداري أو العادي إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء.

## 2- الرئاسة الحكومية: إلى جانب مصالح و هيئات رئاسة الحكومة التي قد تخولها القوانين و

الأنظمة اتخاذ تصرفات من قبيل القرارات الإدارية (خاصة الأمين العام للحكومة) تمس التسيير و التنظيم الداخلي لتلك المصالح فإن رئيس الحكومة تخوله المادة 85.

### (الفقرة 03) من الدستور ممارسة السلطة التنظيمية

3- الوزارة: يتمتع أعضاء الحكومة خاصة الوزراء بسلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع لكل وزير سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، و القرارات الوزارية تنشر أصلا في النشرة الرسمية للوزارة حيث تنص المادة 9 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/4 (الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن) على ذلك "أن تنشر الإدارة بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين....و نشره وفقا لأحكام التنظيم الجاري به".

و هناك قرارات إدارية اللامركزية، سواء إقليمية (إدارة محلية) التي تركز على الاختصاص الإقليمي و لا مركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

القرارات الصادرة عن السلطات المختصة ككل من الولاية و البلدية باعتبارها و حدتي الإدارة اللامركزية الإقليمية طبقا للمادة 15 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية و يتخذ الوالي قرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي النوع الأول النوع الأول، و ممارسة السلطات المحددة قرارات الوالي باعتباره ممثلا للدولة و قرارات الوالي باعتباره ممثلا للولاية حيث تنص المادة 83 من قانون الولاية: "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن المداولات لمجلس الشعبي البلدي".

كما يصدر القرارات اللازمة باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس (مواد 83-91) و مهما يكن فإن القرارات الوالي تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية (مادة 104 فقرة ثانية) و لعل أهم فائدة للتمييز بين قرارات الوالي إنما هو عدم اشتراط توقيع عريضة الاستئناف أمام مجلس الدولة

من طرف المحامي فيما يصدر من قرارات قضائية عن الغرفة الإدارية الجهوية المختصة بالطعن فيها بإلغاء في القرارات الوالي التي يتخذها كمثل للدولة خلافا لتلك التي يتخذها كمثل للولاية حيث يشترط من حيث الإجراءات ضرورة توقيع عريضة استئناف من طرف محام مقبول أمام المحكمة العليا و مجلس الدولة تحت طائلة رفض الاستئناف شكلا، كما يترتب أيضا على ذلك التمييز ترتيب مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة جراء قرارات الوالي كمثل للدولة بينما تتحمل مسؤولية التعويض الولاية إذا ما صدرت قرارات الوالي تمثيلا لها.

و أيضا بالنسبة للقرارات البلدية يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقا للأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.<sup>(1)</sup>

قرارات رئيس البلدية ممثل للبلدية حينما يمارس اختصاصات الواردة خاصة في المواد 85 إلى 66 من قانون البلدية أو قانوني آخر سواء كان تشريعيًا أو تنظيميًا مثل المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 91- المؤرخ في ماي 1991 المتعلق بالتعمير التي تخول لرئيس البلدية سلطة منح رخصة البناء وفقا لإجراءات معينة والقرارات بصفته ممثلا للدولة حينما يمارس الاختصاصات الواردة خاصة في المواد 67 إلى 78 من قانون البلدية (حالة مدنية، الضبط الإداري، الخدمة الوطنية).

أما اللامركزية مرفقية في شكل مؤسسات عامة كالقرارات التي تصدرها الجامعات و المعاهد العليا و الدواوين الوطنية و المؤسسات العمومية الولائية و البلدية العاملة في شتى المجالات كالنقل و النظافة و السكن التي تدخل قانونا في صلاحيتها و نظرا لاكتسابها الشخصية المعنوية فإن المؤسسات العامة تستلزم تعيين نائب يعبر عن إرادتها وفقا للمادة 50 من قانون المدني في صورة مدير أو رئيس له السلطة إصدار القرارات الإدارية التي تتعلق بتسييرها و إدارتها.<sup>(2)</sup>

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 27  
(2) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 33.

## المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يقوم أي قرار إداري مهما كان نوعه و الجهة التي أصدرته بتوافر مجموعة من الشروط و العناصر و تتمثل فيما يلي: السبب، اختصاص الشكل و الإجراءات، المحل، الهدف أو الغاية، و هذه الأركان تمثل صحة القرار الإداري من حيث مشروعيته من عدمها.<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول: ركن السبب

لقد قدمت عدة تعريفات لهذا الركن منها ركن السبب و هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا و مستقلة عن ذهنية و عقلية و إرادة شخص سلطة الإدارة و تحركه و تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة و منها كذلك التعريف الذي يقول "إن السبب تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري و تبرر احتمال اتخاذ..."، كما عرف ركن السبب مرة أخرى على أنه "... هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة و مستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قرارا ما" وعرفه القضاء الإداري المصري على النحو التالي "انه حالة واقعية أو قانونية تحمل لإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار" و تلتقي جل هذه التعريفات و غيرها لركن السبب في القرارات الإدارية على أنه الواقعة المادية و القانونية التي تحدث و تقوم خارجا و بعيدا عن ذهنية و إرادة السلطة الإدارية المختصة فتحركها و تدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

و من أمثلة الوقائع المادية حالة الحي السكني للمادية التي تجعله مهددا بالسقوط على سكانه أو على من يحيط به من أشخاص و أملاك فتحرك هذه الواقعة المادية (مشكلة) رجل السلطة الإدارية المختص بعد تكييف هذه الواقعة المادية سليما و تقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة القرار الذي يجب اتخاذه تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري يقضي بإخلاء هذا الحي من سكانه و هدمه.

و من أمثلة الوقائع القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي (منصب عمل) و قيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه هذه الشروط المختلفة التي يتطلبها هذا المركز الوظيفي و يظهر

(1) - د. عمار عوابدي، القانون الإداري ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، ط 5 سنة 2008، ص 144.

شخص تتوفر فيه هذه الشروط فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة الإدارية المختص و تدفعه، بعد قيامه بعملية التكييف القانوني لهذه الواقعة و تقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة القرار الذي يجب اتخاذه تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري بتعيين الموظف لشغل المركز الوظيفي لمنصب العمل الشاغر.

كما يشتمل هذا الركن على عناصر و هي ثلاثة تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري المقارن و هي عنصر الوجود المادي و القانوني للوقائع و عنصر التكييف القانوني السليم لهاته الوقائع المادية و القانونية من طرف السلطة الإدارية المختصة و عنصر التقدير السليم إحدى ملائمة الواقعة موجودة فعلا و واقعا و صحيحة و ليست تخيلا أو توهما خاطئا من طرف رجل سلطة الإدارة المختصة.

- و معنى عنصر التكييف القانوني للوقائع فهو عملية إسناد الواقعة المادة أو القانونية الموجودة و الثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختص و إلحاقها بالقواعد القانونية و التنظيمية التي تنطبق عليها و تحكمها.<sup>(1)</sup>

**مثال:** تكييف خطأ مهني (واقعة قانونية) يتعلق بإلحاق ضرر بممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة و الإهمال على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية فقط طبقا **70 المادة** من المرسوم: **82-302 مؤرخ 11/09/1982**.<sup>(2)</sup>

- أما المقصود بعنصر التقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة الوقائع المادية أو القانونية فهو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة أو رجل السلطة الإدارية المختص بتقدير مدى خطورة و أهمية الوقائع القائمة و الثابتة و مدى فلاءمتها للقرار الإداري معين بذاته و مناسب و ملائم في مواجهة هذه الوقائع أي تحديد و تقدير قيم هذه الوقائع المتوجهة و المسببة لاتخاذ قرار معين دون غيره لأن رجل السلطة الإدارية المختص إذا لم يقدم بتقدير و تقييم مدى خطورة و أهمية و ملائمة الوقائع القائمة و الثابتة تقييما و تقديرا سليما و صحيحا فإنه سوف يتخذ قرار إداري غير مناسب و غير ملائم.

كما استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:

**1-** أن يكون سبب القرار قائما و موجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار و يتفرع من هذا الشرط ضرورتان الأولى أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلا و إلا كان القرار الإداري معيبا

(1) - د. عمار عوادي، المرجع السابق، ص 116.

(2) - د. محمد صغير بعلي - ص 47.

في سببه و الثاني يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه و صدوره في هذه الحالة و كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك، و إن جاز يكون مبرراً لصدور قرار جديد. (1)

2- كما يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون سببه مشروعاً مندرجاً في النظام القانوني السائد بالدولة و كأن يكون الإجراء أو القرار التأديبي خطأ مهني معين وارد بالقانون (قانون الوظيفة العمومي مثلاً). (2)

### المطلب الثاني: ركن الاختصاص

"كما يمكن تعريفه بأنه القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية ركن الاختصاص في القرارات الإدارية يمكن تعريفه بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانوناً. على القيام بعمل معين على الوجه القانوني". (1)

و يمكن أن نستكمل عملية تحديد و تعريف ركن الاختصاص في القرارات الإدارية عن طريق تحديد مصادر ركن الاختصاص أولاً، و تحديد صور ركن الاختصاص ثانياً و بيان عناصره ثالثاً.

#### أولاً: مصادر ركن الاختصاص في القرارات الإدارية:

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للأشخاص و السلطات الإدارية للتصرف و اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة و تدور مصادر ركن الاختصاص مع مصادر النظام القانوني السائد في الدولة كما تدرج قواعد الاختصاص وفقاً لدرجة قوتها القانونية الإلزامية مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة، فلهذا نجد القواعد القانونية

..44(1) - - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص

(2) - د. مازن راضي ليلو، ص 165.

(1) - د. عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 117.

الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للاختصاص و تنحصر قواعد الاختصاص الدستورية في تحديد اختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في بعض النظم الدستورية مثل النظام الدستوري الجزائري، فهكذا نجد الفقرات 7، 8، 10، 11، 12 من المادة 111 و المادة 152 من الدستور الجزائري متعلق بتحديد الاختصاص الإداري لرئيس الدولة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري ثم نجد التشريع بمفهومه الضيق و الذي يكون مصدرا من مصادر قواعد ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، و من أمثلة ذلك المواد 36-63 من قانون الولاية التي تنظم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي و المواد 150-165 من قانون الولاية المتعلقة بتنظيم اختصاص الوالي في النظام الإداري الجزائري.<sup>(2)</sup>

و من أمثلة القواعد القانونية التشريعية بالمعنى الضيق و الخاص بالقانون و التشريع و التي تشكل مصدرا ركن الاختصاص في القرارات الإدارية المواد 135-170 من قانون البلدية المتعلقة بتنظيم اختصاص المجلس الشعبي البلدي في النظام الجزائري.

و قد تكون مصادر ركن القرارات الإدارية قرارات إدارية و تنظيمية كما هو الحال في تحديد و تنظيم اختصاص الوزارات في النظام الدستوري - الإداري الجزائري - حيث يحدد رئيس الدولة بموجب الفقرتين 7 و 10 من المادة 111 من دستور 1976 و كذا المادة 152 من ذات الدستور و ينظم اختصاصات الوزارات و الوزراء بموجب قرارات إدارية تنظيمية في صورة مراسيم و كذا اختصاصات رئيس دولة بموجب المادة 11 الفقرة 10 و المادة 152 من الدستور المذكور أعلاه المتعلقة بتحديد و تنظيم اختصاصات المؤسسات العامة و أجهزتها بموجب مراسيم.

و قد تكون قواعد مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية أحكام و اجتهادات قضائية كما هو الحال في أحكام القضاء الإداري المتعلقة بتنظيم اختصاص الموظف الفعلي، كما قد تكون قواعد مصادر في اتخاذ القرارات الإدارية قواعد عرفية مثل العرف الدستوري الإداري الذي يفضي باختصاص رئيس الدولة بوظيفة المحافظة على النظام العام، فمصدر اختصاص رؤساء الدول في قيام بوظيفة المحافظة على النظام العام في الدول و هو عرف دستور إداري.

**ثانيا:** من صور ركن الاختصاص قد يكون مقيدا و قد يكون اختصاصا تقديريا و قد يكون

الاختصاص فرديا أو منفردا و قد يكون اختصاصا مشتركا.

(2) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 117.



**1-** يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيدا عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير و الملائمة، لأن النظام القانوني قد شمل و أحاط بكل تفاصيل و عناصر و أركان و شروط و ظروف التصرف بصورة ملزمة، و لم يترك مجالاً أو ركناً للتقدير و حرية التصرف فيكون عندئذ اختصاصاً مقيداً.

**2-** أما الاختصاص التقديري فإنه يتقرر و يوجد عندما يتخلف و ينقص التنظيم القانوني التصرف في إحدى عناصر أركان أو شرط أو أكثر من عناصر و أركان و شروط التصرف و لا يتعرض لها بالتنظيم التفصيل و الملزم فتتعد سلطة التصرف و تتحرك حرية التقدير و الملائمة رجل السلطة الإدارية المختص لأنه يتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير في النطاق و المجال الذي في التصرف القرار.<sup>(1)</sup>

**3-** أما الاختصاص المنفرد و المستقل و الاختصاص المشترك، يكون الاختصاص منفرداً و مستقلاً عندما يمارس رجل السلطة الإدارية أو السلطة المختصة في اتخاذ القرارات الإدارية بصورة منفردة و مستقلة لا يشارك في ذلك أي جهة أو سلطة أخرى لكن قد يكون الاختصاص مشترك بين أكثر من سلطة إدارية و ذلك عندما يتدخل التنظيم القانوني و يشترط لصدور بعض القرارات الإدارية اشتراك كل السلطات الإدارية المعنية و المختصة التي يصدر بشأنها القرار الإداري المزمع اتخاذه، و من أمثلتها قرارات التوظيف و الترقيّة و الفصل من الوظيفة، و قبول الاستقالة التي تصدر من الوزير صاحب العمل و وزير المالية و الوزير المكلف بالوظيفة العامة و قرارات منح صفة للضبط القضائي لضابط الأمن و الدرك و رجال الأمن العسكري التي يشترك في إصدارها و اتخاذها كل من وزير الدفاع و وزير العدالة و وزير الداخلية أو المدير المعني بالأمن.

**ثالثاً:** للاختصاص أربع عناصر أو صور يجب أن تحترم و تتوفر حتى لا يصاب القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص، و هذه العناصر هي العنصر الشخصي و العنصر المكاني و العنصر الموضوعي و العنصر الزماني.

**1-** و المقصود بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص في القرارات الإدارية هو أن تصدر هذه القرارات و تتخذ من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية و المعينة بنصوص التنظيم القانوني للتصرف و المرخص لها وحدها باتخاذ و إصدار هذه القرارات.

(1) - د. عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 119.

و الأصل العام هو أن وجوب ممارسة الاختصاص من طرف شخص أو ذات السلطة الإدارية المختصة الأصلية و لكن بعض الحالات و لحكم و أسباب مختلفة قد يمارس بعض من مضمون الاختصاص من طرف أشخاص غير المختص الأصلي كاستثناء كما هو في حالي التفويض الإداري و الحلول الإداري حيث يظل الأصلي مختصا و مسؤولا.

في ذات الوقت عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه و الحال.

**2-** أما فيما يخص العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرارات الإدارية هو تحديد الموضوعات و طبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ و يصدر بشأنها قرارات إدارية، بحيث لا يجب أن يتخطاها المختص في ممارسة اختصاصه و إلا وقعت قرارات مشوبة يعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

**3-** و العنصر المكاني في ركن الاختصاص القرارات الإدارية و يقصد به هو تحديد و حصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها و حدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية مثل الحدود الإدارية للولاية و الدائرة و المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

**4-** و العنصر الأخير لركن الاختصاص في القرارات الإدارية و عنصر الزماني و هو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها و التي يجوز لها خلالها إصدار قرارات إدارية مثل مدة ولاية المجالس الشعبية الولائية و البلدية و مدة تعيين الولاة و الوزراء و المديرين العاميين للمؤسسات. (1)

### المطلب الثالث: ركن الشكل و الإجراءات

لا توجد قواعد عامة تبين الأشكال و الإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية، إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة أو أن تفرغ قراراتها في أشكال و قوالب معينة، و يقصد بركن الشكل و الإجراءات في القرار الإداري إفصاح الإدارة عن إرادتها، أي مجموعة التدابير تتبعها الإدارة للتعبير عن إرادتها بصورة معينة صريحة أو ضمنية، و يحتوي النظام القانوني و السائد بالدولة على مجموعة من القواعد تشكل ما يسميه البعض "الإجراءات الإدارية الغير قضائية"

(1) - د.عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 120

حتى أن الأمر وصل في بعض الدول (ألمانيا مثلا) إلى إصدار تقنيننا شاملا و متكاملًا للإجراءات الإدارية.

و ترجع أهمية ركن شكل و الإجراءات كما هو الحال في جميع الإجراءات الجزائية و المدنية إلى ما يوفره من حماية و دعم سواء للمصلحة العامة يهدف إلى اتخاذ قرارات مدروسة و يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة و المصلحة الخاصة يهدف إلى حماية حقوق و حريات الأفراد من حيث تقييد و لجم تعسف و انحراف الإدارة و صب قراراتها و أعمالها في قوالب مادية تسهل عملية الرقابة عليها خاصة القضائية منها في حالة الطعن فيها، و القاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها و إقرارها و صبها في شكل قوالب محددة ما لم يلزمها القانون بذلك في بعض الحالات، و في هذا السياق ذهبت المادة 21 من المرسوم رقم 88-131 "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار و تحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرًا عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءات و طرقها و دوائر تنظيم عملها و على تخفيف ذلك و عليها تعد مطبوعاتها و استمارات مقننة بسيطة في تصميمها مختصرة و مفهومة في مضمونها و جذابة في شكلها و تقرأ بسهولة، و يجب عليها زيادة على ذلك أن تطور إجراء ضروري لتلازم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير.<sup>(2)</sup>

**أولاً: الإجراءات:** يقصد بإجراءات القرار الإداري الترتيب و التصرفات التي تتبعها الإدارة و تقوم بها قبل اتخاذ القرار و إصداره نهائياً، و من صورها:

**1- الاستشارة:** و التي تعتبر الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري و الذي يظهر في الواقع منها:

(أ) - **الاستشارة الاختيارية:** و التي يمكن للإدارة أن تلجأ إليها دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

(ب) - **الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):** و يتجلى هذا النوع حينما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ قرارها أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى مثل ما جاء في المادة 32 قانون بلدي: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه و يصدر القرار الوالي المعطل منه بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور القرار نهائي من الجهة القضائية.

(2) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق - ص 72.

(ج) - **التقرير المسبق** لصحتها، يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد و تقديم تقرير من طرف جهة أخرى.

(د) - **الرأي المطابق** يتمثل هذا الإجراء الاستشاري في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار، مثال ذلك ما ورد **بالمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176** المتعلق بالتعمير "لا يمكن منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية إلا بعد ضرورة التزام و تقيد برأي مصالح التقنية للتعمير".

2- **الاقتراح**: يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناءا على اقتراح من جهة أخرى.

3- **مرور مدة زمنية**: تشترط النصوص أحيانا اعتبار القرار الإداري متخذاً بعد مرور و فوات مدة زمنية معينة كأن تعتبر أن سكوت الإدارة و عدم إفصاحها عن إرادتها يعتبر قرارا إداريا (قرار ضمني) مثل ما ورد **بالمادة 41** قانون بلدي "تنفذ المداولات بحكم القانون بعد (15 يوما) من إيداعها لدى الولاية، و خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه.<sup>(1)</sup>

4- **الإجراء المضاد "حق الدفاع"**: و هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أو لم يرد.

و يظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب أو مجال الضبط الإداري و كل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق و الحريات، لقد نصت مادة 65 من **المرسوم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982** المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العامل الفردية: "لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل (الموظف) المعني إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانونا".

**ثانيا: الشكل**: يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القلب الذي يفرغ فيه، إذ أنه يكون: كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا كما يقتضي أحيانا أن يتضمن توقيعاً أو تسببا أو تحيينا.

و القرار المكتوب ظاهرة الكتابة عامة و شائعة في القرارات الإدارية للوضوح و الشفافية و تسهيل الإثبات و قرار يمكن إصداره شفويا ما لم تشترط النصوص الكتابة، أما فيما يخص القرار الصريح و القرار الضمني مثل ما ورد في المادة 43 قانون بلدي فيما يخص مداولات مجلس الشعبي البلدي إذا لم يصدر الوالي قرار فيها خلال (30 يوما) تعتبر مصادقا عليها، أما التسبب فلقد استقر

(1) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 74.

الفقه و القضاء في فرنسا أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا أنه تعرض هذا المبدأ للانتقادات التي تعرض تعدل الوضع نحو توسيع نطاق تسبب القرارات الإدارية في العديد من المجالات دعماً لشفافية العمل الإداري و تسهيلاً لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها.

مثل المواد 32، 44، 82 من قانون بلدي و 41، 51، 53 قانون ولائي.

مادة 125، 126 من المرسوم 85-59 سلف ذكر المتعلق بالقرارات التأديبية، و بالنسبة للتوقيع القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري يقتضي عملياً إصداره توقيع الجهة المختصة سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد.

و ذلك من أجل إضفاء المزيد من المصادقية و الحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات و خلاصة القول أن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية و الثانوية حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار يعيب الشكل مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي حينها يطعن فيه دون الثاني.<sup>(1)</sup>

### المطلب الرابع: ركن المحل

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني و المترتب على إصداره حالاً مباشرة

.Immédiatement et directement

إن محل أقرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص من حيث الإنشاء و التعديل أو الإلغاء.

و المركز القانوني هو مجموعة و كتلة: الحقوق (الأثار الإيجابية) و الالتزامات (الأثار السلبية) المتولدة و المترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافاً للعمل المادي الذي له ذلك الأثر.

و من أمثلة المحل كقرار التعيين محله هو إنشاء و إحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة و قرار الترقية محله تعديل مركز قانوني قائم و تنجم عنه حقوق (زيادة في المرتب) و التزامات (تعديل المهام) و كقرار الفصل محله و موضوعه إلغاء مركز قانوني قائم و زوال الحقوق و الالتزامات.

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

كما يشترط الفقه و القضاء لصحة القرار الإداري أن يكون ممكنا و مشروعاً، أن يكون ممكنا أن يكون محل القرار الإداري ممكنا و ليس مستحيلا، أن يترتب القرار أثره القانوني، فقرار الترقية يكون محله غير ممكن إذا اتضح أن الموظف بلغ سن التقاعد، كما أن قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى يكون مستحيلا إذا كان الطالب غير مسجلا أصلا.

أن يكون المحل مشروعاً يجب أن يكون الأثر القانوني الذي يقصد الإدارة ترتيبه جائز قانوناً من حيث اتفاقه و عدم تعارضه و مخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة ضماناً بمبدأ المشروعية.

و مثال ذلك ما ورد بالمادة 32 من المرسوم رقم 82-302 السابق حينما نصت على أنه:

"... يمنع أي توظيف لا يستهدف شغل وظيفة شاغرة شغلا نظامياً" بفتح و وجود المناصب و الاعتمادات المالية.<sup>(1)</sup>

أما المشروعية الإدارية فمعناها خضوع الأعمال و التصرفات و القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده حيث نصت المادة 4 من المرسوم رقم 88-131 على ما يلي: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، و لهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها"، و يتضمن مبدأ المشروعية مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة الموجودة و الواردة بمختلف المصادر و التي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته و أحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية. و شرط المشروعية يعتبر شرط صحة يؤدي انعدامه إلى قابلية القرار للإبطال لا للانعدام.<sup>(2)</sup>

### المطلب الخامس: ركن الغاية

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 80.

(2) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 83.

و عليه فإن غاية القرار الإداري تختلف عن كل من ركني: السبب و المحل، فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجية عن إرادة مصدر القرار، فهو يتميز بالطابع الموضوعي بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، إذ هو تعبير عن قصد ونية و إرادة مصدر القرار.

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل من حيث أن الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة و غير المباشرة بينما محل القرار هو الأثر الحال و المباشر كما رأينا سابقا.

يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة والتي تأخذ في الواقع صورتين رئيسيتين:

- الصورة الأولى المصلحة العامة يجب أن يسعى القرار الإداري و يتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور، و في هذا السياق جاءت المادة 6 من المرسوم رقم 88-131 (المنظم بين العلاقات بين الإدارة و المواطن): "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين و تجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".

و القاعدة العامة أن النشاط الإداري و ما يتطلبه من قرارات إدارية إنما يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة Intérêt général و إلا اعتبر اعتداء ماديا Voie de fait كأن يسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض.

الصورة الثانية تخصيص الأهداف يجب في بعض الحالات أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص "تخصيص الأهداف Spécialisation de but و إلا كان منحرفا بالسلطة حتى و إن كان يهدف تحقيق المصلحة و هو الأمر الذي يتجلى بوضوح في (لوائح الضبط) باعتبارها قرارات تهدف تحقيق هدف معين هو الحفاظ على الأمن العام و الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة.

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه و غايته إلى تحقيق مآرب و أغراض شخصية أو سياسية أو مالية أو أي هدف آخر خارج عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص حيث تعتبر رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف و مدى وجود عيب الانحراف بالسلطة من المهام الشاقة و العسيرة حيث يرى الفقيه

الفرنسي "هوريو" أن القاضي بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروعية بتقدير "الأخلاق الإدارية" و هو ما يتجلى في انحسار المستمر لوجه الإلغاء و من أشكال الانحراف بالسلطة.<sup>(1)</sup>

و يأخذ عيب الانحراف بالسلطة مظاهر متعددة تتمثل أساسا في:

**1-** البعد عن المصلحة العامة و ذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو المحاباة للغير أو بغرض الانتقام أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي.

**2-** مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصداره قرارها فإن السعي على غير ذلك الهدف يعيب بالانحراف بالسلطة مما يستدعي إلغاؤه و حتى إن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة.

و يترتب على العيب الذي يصيب و يشوب ركن الغاية في القرار الإداري (انحراف السلطة) البطلان و إلغاء سواء كان:

(أ) - إداريا: حيث يمكن للإدارة العامة أن تقوم بإلغاء قراراتها غير المشروعة بناء على تظلم يرفع أمامها أو من تلقاء نفسها.

(ب) - قضائيا: يقوم القضاء الإداري المختص بإلغاء القرار الإداري بناء على دعوى إلغاء ترفع أمامه.

كما يترتب على ذلك أيضا توقيع العقوبات على الشخص مصدر القرار تطبيقا للمادة 22 من الدستور "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

و كذلك المادة 5 من المرسوم رقم 88-131 تنص "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية و التأديبية التي يتعرض لها المتعسف".<sup>(1)</sup>

(1) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 85.

(1) - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 86.



## التنظيم الإداري المركزي

### مقدمة :

إن موضوع الإدارة المركزية يتسم بطابع سياسي ملموس و من ثم فهو أقرب إلى قانون الدستوري منه إلى القانون الإداري.

و كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة - التي تركز دستوريا على أساس نظرية الحق الإلهي المقدس و نظرية التفويض الإلهي غير المباشر كانت تطبق التركيز الإداري المطلق و الجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر و تتركز في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة و حرمان عمال الدولة و موظفيها على مختلف درجات و مستويات السلم الإداري للدولة ، حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل و أمور الوظيفة الإدارية التي يقومون بها بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية ( سلطة الملك ) في كل صغيرة و كبيرة فكان عمال و موظفي الدولة على مختلف مستويات و درجات النظام الإداري مجرد أدوات و آلات فنية تنفيذية بحثة لا تبتكر و لا تخلف جديد في عالم الوظيفة الإدارية للدولة و هو ما يقودنا إلى طرح جملة الإشكاليات التالية :

-ماذا نعني بالنظام الإداري المركزي و ما مدى نجاعته ؟

-إلى أي مدى يمكن أن يتوافق نظامين ( مركزي و لا مركزي ) في دولة واحدة ؟.

### المبحث الأول : نظام الإداري المركزي

#### المطلب الأول : مفهوم النظام الإداري المركزي

المركزية الإدارية لغة تعني التوحيد و التجميع و التركيز حول نقطة مركزية معينة ( المركز ) و عدم التشتت و التجزئة أما المركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي فيتصد به توحيد و حصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية ( رئيس الدولة و الوزراء و ممثليهم ) في أقاليم الدولة حيث يؤدي هذا التركيز و التوحيد و التجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب و نمط النظام الإداري في الدولة و إلى إقامة و بناء الهيكل الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات و الدرجات ( فنيا ، علميا ، قانونيا و بشريا ) مترابطة ، متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض و هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري ( hiérarchies administrative ) و ترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق و إمكانية استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من أسفل .

كما تعرف المركزية على أنها تجمع السلطة في يد هيئة واحدة بحيث لا يبيت في أي شأن من شؤونها دون الرجوع إلى الرئاسة العليا و موافقتها عليه و لا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس الأعلى الذي تتركز في يده السلطة فردا إنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة متكونة من عدة أفراد كما يجوز في النظام المركزي تخويل الرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة إلى تصديق

الرئيس الأعلى و لكن في هذه الحالة قرارات المرؤوس تخضع لسلطات رئيسيه الذي يكون له حق إلغائها أو تعديلها .

**المطلب الثاني : النظام المركزي في ظل الدولة القديمة.**

كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة - التي تركز دستوريا على نظرية الحق الإلهي المقدس ونظرية التفويض الإلهي الغير مباشر ، حيث كانت تطبيق التركيز الإداري المطلق و الجامد في نظام اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت تتحصر سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية و تتركز في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة و حرمان عمال الدولة وموظفيها على مختلف درجات و مستويات السلم الإداري للدولة حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل و أمور الوظيفة الإدارية التي يقومون بها ، بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية ( سلطة الملك ) في كل صغيرة و كبيرة فكان عمال وموظفي الدولة على مختلف مستويات و درجات النظام الإداري مجرد أدوات و آلات فنية تنفيذية بحتة و تبترك أي جديدة في عالم الوظيفة الإدارية للدولة و من أهم أسباب سياسة تركيز النظام الإداري المطلق الجامد في القديم نذكر ما يلي :

1- يعود وجود و سيادة النظام التركيز الإداري الجامد المطلق في القديم إلى أن الدولة لم تكن تقوم و تضطلع بوظائف إدارية معتبرة و أساسية ، بل كانت وظائفها الإدارية ضيقة جدا ، فتتصر و تتركز في الإدارة العسكرية و إدارة العدالة ،

و إدارة حفظ النظام ، و تجسدت مهام و أعمال الوظيفة الإدارية في هذه الحقبة التاريخية أساسا في الدفاع ، و الردع و إخضاع المحكومين لأوامر و سلطات الملوك و رغباتهم و أهوائهم .

2- جل اهتمامات سلطة الدولة كانت تتمركز حول وظيفة الحكم و تثبيت دعائمه و بناء الدولة القوية الموحدة و المطلقة و الخروج من فوضى النظام الإقطاعي و التخلص من الصراعات الدستورية و السياسية التي كانت قائمة في ذلك الوقت بين الملوك و رجال الدين من جهة و بين الملوك و رجال الدين و رجال الإقطاع جهة أخرى ( صراع متعدد الأطراف .

3- جو الفوضى الدستورية و السياسية و الاجتماعية الذي كان يسود الدولة القديمة جعل الرأي العام يميل إلى تفضيل إشباع رغبات و حاجات حكمه و تنظيمه سياسيا و اجتماعيا ، و تخليصه من عبودية الصراعات التي ضيعت الشعوب في متاهات الفوضى السياسية و الدستورية و الاجتماعية ، فتأثرت الشعوب نفسيا ،

و تقبلت أولوية وظيفة الحكم على وظيفة الإدارة في إدارة و تسيير شؤونها الإدارية ، فلم تكن هناك تطلعات و رغبات قوية و مسلحة للشعوب في المطالبة بحق المشاركة في إدارة و تسيير شؤونها الإدارية وفقا لإدارة ديمقراطية لا مركزية ، لذلك كان حتما أن يسود و يزدهر نظام التركيز الإداري الجامد المطلق في ظل الدولة القديمة .

**المطلب الثالث : مبررات النظام الإداري المركزي :**

يلعب النظام المركزي الإدارية دورا هاما في الحياة الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الإدارية و الاقتصادية في الدولة ، و يتجلى ذلك من بيان بعض مزايا و فوائد نظام المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب الإدارة في الدولة الحديثة .

1- فالنظام الإداري المركزي يؤكد و يدعم الوحدة الوطنية و الدستورية للدولة ، و ذلك عن طريق حصر و تركيز السلطة الإدارية في الدولة في يد الحكومة المركزية و إحكام الرقابة على الوظيفة الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية ، و لذلك تتبنى و تعتمد كل الدول و النظم المعاصرة النظام الإداري المركزي لتدعيم وحدتها القانونية و الدستورية و السياسية الوطنية .

2- يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق وحدة أسلوب و نمط الوظيفة الإدارية في الدولة ، و يؤدي إلى ثبات و استقرار الإجراءات الإدارية و وضوحها و دقتها ، الأمر الذي يزيد من تقبلها و احترامها من قبل المواطنين و التزامهم بها .

و يساهم نظام المركزية الإدارية بهذه الميزة في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في الإجراءات الإدارية و تداخلها و تناقضها و غموضها على المواطنين .

3- أسلوب النظام الإداري المركزي يعد الأسلوب الإداري الأمثل الذي تستطيع بواسطة الدولة إدارة و تسيير و تمويل المؤسسات و المرافق الإدارية العامة الكبرى السياسية ( مرفق الدفاع الوطني مرفق العدالة ، مرفق الشؤون الخارجية ، مرفق التعليم الوطني المرافق الاقتصادية الكبرى ، وظيفة التخطيط فمثل هذه المرافق العامة لا يمكن إدارتها و تسييرها و تمويلها إلا بواسطة الدولة عن طريق النظام الإداري المركزي .

4- يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق الاقتصاد و توفير في أموال و موارد الدولة و يساعد على عدم الإسراف و التبذير و الإنفاق العام .

5- يلعب النظام الإداري المركزي دورا هاما و متميزا في إدارة الدولة الاشتراكية القائمة على أساس مبدأ التخطيط العام الشامل ، فبواسطة أسلوب و نظام المركزية الإدارية تستطيع الدولة الاشتراكية ضمان و تحقيق و حدة التنفيذ و التطبيق للخطط الوطنية و السياسية العامة السائدة في الدولة و الحيلولة دون الخروج على أهداف الخطط الوطنية و السياسات العامة المراد تحقيقها و تنفيذها في الدولة .

#### المطلب الرابع : عناصر نظام المركزية الإدارية.

1- تركيز و حصر سلطة الوظيفة الإدارية المركزية : من عناصر و مقومات النظام المركزي الإداري حصر و تجميع سلطة الوظيفة الإدارية و تركيزها في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة ، أي تجميع و حصر سلطات التقرير و البت النهائي في جميع شؤون و مسائل الوظيفة الإدارية في السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء و الوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني ، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في ظل النظام الدستوري الرئاسي ، و حق إصدار القرارات الإدارية النهائية و البتة في الشؤون و المسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة و سلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها و إلغائها هو سلطة

و حق مقرر و محجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية ( الوزير الأول و الوزير أصلا في ظل النظام الدستوري البرلماني ورئيس الجمهورية و الوزراء في نطاق ضيق في ظل النظام الدستوري الرئاسي ) .. كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم و مناطق الدولة الولاية مثلا حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية و يرتبطون بها لعلاقة التبعية

و الخضوع المباشر لها ،  
و إعطائهم قسطا و قدرا معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية ، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم مازالوا يرتبطون بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية و الخضوع لها.

2- السلم الإداري و التدرج الإداري : إن فكرة التدرج الإداري كعنصر من عناصر النظام الإداري المركزي يعني أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة المتكون من مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية المختلفة و مجموعة القواعد القانونية و الفنية المكونة له ، و المتكون أيضا من مجموعة العاملين الذين يعملون باسم الدولة و لحسابها يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل وهيئة مثلث أو هرم مترابط و متتابع الدرجات و المستويات و الطبقات يعلو بعضها فوق البعض و ترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري أو التدرج الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة قانونية مباشرة هي رابطة و علاقة السلطة الإدارية و الهيمنة من أعلى رابطة التبعية و الخضوع و الطاعة من أسفل .

و أن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج و التسلسل الإداري المترابط في هيكل و بناء النظام الإداري على مستوى من مستوياته بالنسبة لأية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات و الهيئات المكونة لهذا النظام الإداري ، يجعل هذه الوحدة أو الهيئة

أ و الجماعة الإدارية التي لا تصبح تندمج في التدرج الإداري و ترتبط بدرجات و طبقات هذا التدرج الإداري .

برابطة و علاقة السلطة الرئاسية ، يجعل هذه الوحدة منفصلة و مستقلة عن النظام الإداري المركزية للدولة ، و هو غالبا ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالا إداريا و منفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية.

3- فكرة السلطة الرئاسية و يمكن أن تعرف السلطة الرئاسية قانونيا و فنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج أو السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة و مفهوم السلطة الرئاسية في على الإدارة العامة و القانون الإداري هي حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما :

أ- حق استعمال سلطة أو قوة الأمر و النهي فالرئيس الإداري أن وجد على طول \*مستويات تدرج السلم الإداري للقطاع الإداري في الدولة يملك حق استعمال سلطة إصدار و توجيه مجموعة من الأوامر و النواهي الملزمة للموظف أو العامل العام المرؤوس له مباشرة و يمارس في مواجهته مجموعة من السلطات و المكنات سواء على شخص المرؤوس كعامل عام للإدارة العامة تابع للدولة

أو على أعماله الوظيفية.

ب- واجب و التزام الطاعة و الخضوع و التبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس :  
فالمرؤوس من واجباته و التزاماته الوظيفية واجب هو إطاعة أو أمر و نواهي رئيسه الإداري المباشر  
فالمرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع و الطاعة للقوانين و اللوائح و النظم العامة في الدولة بل هو  
ملزم قانوناً أيضاً بالخضوع لأوامر و نواهي و توجيهات و تعليمات رئيسية الإدارية و إطاعتها و  
تنفيذها في حدود القانون ، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر  
و نواهي رئيسه الإداري المباشر يعد و يكون خطأ إداري تأديبياً يعقد و ترتيب المسؤولية التأديبية  
للعامل أو الموظف المرؤوس جزاؤها توقيع عقوبات تأديبية عليه فالرئيس الإداري الموجود في أي  
مرتبة أو درجة على أية مستوى من مستويات السلم و التدرج الإداري يخول سلطة و حق تحريك و  
استعمال سلطات و مكينات السلطة الرئاسية في مواجهة العامل العام المرؤوس المباشر للرئيس الإداري  
المباشر .

## المبحث الثاني : سلطات و اعتبارات السلطة الرئاسية

### المطلب الأول : صور المركزية الإدارية

هناك صورتان للمركزية الإدارية و هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري

-الصورة الأولى : التركيز الإداري بمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها  
في يد الوزراء في العاصمة حيث لا يكون لممثلهم في الإقليم سلطة للبت في الأمور الإدارية أي تتركز  
سلطة التنفيذ في مكاتب الوزراء حيث لا تكون هناك أي سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين  
في البلاد حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية  
أو محلية و محل في مثل هذا النظام لمجالس بلدية أو إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق  
المحلية و يمثل ذلك أساساً في تركيز ولاية البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية  
في يد رجال الحكومة المركزية ، بمعنى إن يكون من حق هؤلاء و حدهم سلطة إصدار هذه القرارات  
الإدارية النهائية و ما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات و تعديل أثارها أو سحبها أو  
إلغاءها ، كما يترتب على تركيز إصدار القرارات الإدارية احتكار عمال الحكومة المركزية و السلطة  
التعيين في الوظائف العامة ، فلا يترك اختيار للموظفين في الولايات و البلديات و الهيئات المحلية في  
سكان المناطق .

-الصورة الثانية : عدم التركيز الإداري و بمقتضاها يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في  
الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة و في كل المشروعات نظراً  
لما يترتب على التركيز المطلق من تعقيدات و قد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز  
الإداري و لهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم

بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازاً إدارياً يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيمياً رأسياً ، الأمر  
الذي يقتضي الاعتراف و لموظفيها غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم  
يكن من شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها و جزئياتها من يد الحكومة  
إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح و عمال منشقين في مختلف إقليم

الدولة ( و بلدياتها وولاياتها ) و تبقى كل هذه الهيئات و المصالح و هؤلاء الموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقا للسلم الإداري القائم على قاعدة التبعية من ناحية ، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا إلى أن نصل إلى قمة الهرم و على قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدونها نزولا إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم.

غير أنه قد تحتاج بعد طول التجربة أن نظام عدم التركيز الإداري و إن أدى إلى تخفيف العبء عن العاصمة إلا أنه لم يحقق ديمقراطية الإدارة على صورة أكمل  
المطلب الثاني : المركزية الإدارية و المركزية السياسية.

يوجد اختلاف بين المركزية الإدارية و المركزية السياسية ، فهذه الأخيرة يقصد بها تركيز كل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية في يد هيئة واحدة تمارس اختصاصاتها على جميع أقاليم الدولة ، فتعمل على توحيد السياسة العامة معنى هذا أن نظام الحكم ، يكون موحد في الدولة أما المركزية الإدارية تؤدي إلى الوحدة في الإدارة على التفصيل الذي نذكره في موضعه .

المطلب الثالث : سلطات الرئيس الإداري

تتخلص سلطات الرئيس على مرؤوسين في الأنواع الثلاثة التالية :

1- سلطة التعقيب : تتمثل في سلطة الرئيس في التعقيب على أعمال مرؤوسيه في ما يخوله له القانون من حق إجازة أو إقرار أعمال هؤلاء المرؤوسين و حق سحب و إلغاء و تعديل قراراتهم و كذلك حقه في الحلول محلهم.

2- سلطة الرقابة : يمارس الرئيس الإداري سلطات الرقابة على أعمال مرؤوسيه أما تلقائيا أو بناء على نظام رئاسي يتقدم به صاحب المصلحة الذي أصابه ضرر نتيجة تصرفات هؤلاء المرؤوسين سواء المراقبة مشروعيتها أو ملاءمتها الإدارية .

3- سلطة التوجيه : و تتمثل في توجيه الرئيس لمرؤوسيه و حقه في إصدار تعليمات أو أوامر و منشورات و كتب دورية يفسر لهم بواسطتها القوانين و المراسيم التنظيمية المناط بهم تطبيقها ، و هذه الأوامر و التعليمات تعتبر من قبل الإجراءات الإدارية البحتة و من ثمة فهي ليست من طبعة القرارات الإدارية التي تكون موضعها للطعن فيها بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية.

**المطلب الرابع : مزايا و عيوب النظام الإداري المركزي :**

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي :

- 1- الأخذ لمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة و يساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة و لذلك أخذت الدولة الحديثة في أول الأمر لمبدأ تركيز السلطة.
- 2- الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة و تناسقها تبعا لتوحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة ، كما يؤدي مع طول التجزئة إلى استقرار الإجراءات و اكتسابها مع الزمن الدقة و وضوحا و نسوخا ، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد و يساهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية.
- 3- الأخذ بمبدأ الإدارية المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة في بعض

الأنظمة التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع .

- 4- من مزايا الأخذ بالإدارة المركزية أيضا أنها تساعد على انتقاء رجال الإدارة بطريق التعيين و بذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي المواهب والخبرة الفنية و القانونية و الإدارية .
- 5- الأخذ بها تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية ، و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا كي تتجو الدولة من الثورات الداخلية و توطد الأمن العام في الداخل

## -II عيوب الإدارة المركزية :

بالرغم ما للمركزية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب و التي نذكر منها .

1- البطيء في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري و التعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية .

2- أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة ، يأخذ شكل الضغط على المواطنين لسبب التعطيل في تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطئا في كثير أعمال الإدارة ، و تؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، و هذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطيء في إنجاز مما يؤدي إلى تأخير البت و إلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة ، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع و الظروف الخاصة لكل منها ، و لقد رأى البعض التخلص من عيوب المركزية الإدارية فقاموا بالأخذ ببعض اللامركزية و ذلك للتخفيف عن كاهل السلطة المركزية و في محاولة منهم لتلاقي العيوب التي سبق ذكرها و الناجمة عن الإدارة المركزية .

## : خاتمة :

من خلال هذا العرض نخلص إلي أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي .

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام عدم التركيز الإداري في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية ( الإدارية ) فكذا يتجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية . و في الأخير نتبادر إلى أذهاننا إشكالية مفادها ما يلي :

ما هي أفضل الأسس و المبررات و أدق القواعد و الأساليب الفنية و القانونية لتحديد نطاق كل من النظامين ( المركزي و اللامركزي ) ؟

## الشخصية المعنوية

إن القانون الإداري هو أحد فروع القانون العام لا يعرف الشخصية الطبيعية و لا يخاطب الأفراد بصفاتهم الخاصة و إنما بصفاتهم ممثلين عن الجهات الإدارية التي يعلمون بها و لذلك فالإدارة العامة بمعناها العضوي لا تتكون كما هو شائع ، من الموظفين العموميين أو من العاملين بالدولة و إنما و هذا هو الأدق من مجموعة المنظمات التي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة و منه نصوغ الأشكال التالي ما هي فكرة الشخصية المعنوية ؟

و هذا ما نتناوله اليوم في دراسة الشخصية المعنوية في مبحثين نتناول فيهما ماهية الشخصية المعنوية أنواعها و تعارضها و النتائج المترتبة عليها.

### المبحث الأول: ماهية الشخصية المعنوية

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية أي بأهلية اكتساب الحقوق و الالتزامات بالواجبات، و ينظر إلى هذه المجموعة مجردة عن الأشخاص الطبيعيين أو عن العناصر المكونة لها.

### المطلب الأول: طبيعة الشخص المعنوي العام

أثارت مسألة الشخصية المعنوية جدلا في الفقه و لقيت عناية كبيرة لدى الباحثين و اختلفت بشأنها وجهات النظر ، حتى قيل و بحق أنها من بين المسائل القانونية التي تعد من أكثرها إثارة للدراسات و البحوث ، و قد ذهب البعض إلى إنكارها تماما مدعيا بعدم جدوى الإبقاء عليها و اقترح البعض بديل عنها بأفكار أخرى بديلة مثل فكرة الملكية المشتركة و نظرية التضامن الاجتماعي و نظرية التخصيص الاتجاه الآخر هو الغالبية من الفقهاء الذين يعترفون بالشخصية المعنوية فقد انقسموا في تكييف طبيعتها بين مذهبين متعارضين و هما أصحاب نظرية الحقيقية و الآخر أصحاب نظرية المجاز أو الافتراض.

### الفرع الأول: نظرية الحقيقية في تصوير الشخصية المعنوية.

يرى دعاة هذه النظرية أن الشخصية المعنوية حقيقية موجودة فعلا فليست مجرد تصوير أو افتراض وهمي ( فالشخصية المعنوية) أو الشخص المعنوي الاعتباري وفقا لهذه النظرية هو الإنسان سواء بسواء.

فقوام هذه النظرية أن الشخص المعنوي ليس شخص مجازيا أو افتراضيا من ضع القانون ، و إنما هو حقيقة واقعة تفرض نفسها على المشرع ، فالشخص المعنوي إن لم يكن شخصا مجسما، إلا أنه من الحقائق المعنوية المجردة ، فليس من الضروري أن تتجسم الحقائق القانونية في هياكل مادية ، بل يكفي أن يجسما و يشعر بها فحين يجتمع عدد من الأفراد مستهدفين غرضا مشتركا فإنه يتكون شعور ذاتي و إرادة جماعية مستقلة عن شعور و إرادة الأفراد المكونين لهذه المجموعة فليست إرادة الإنسان وفقا لما ذهب إليه دعاة هذه النظرية .

هي اجتمعت مجموعة من الناس أو من الأموال لتحقيق غرض مشترك نشأت و تحققت فكرة الشخصية المعنوية و ما على المشرع إلا الاعتراف بها الحقيقة و توقع مثل اعترافه بالطفل<sup>15</sup> . الوليد في عالم القانون و يؤدي هذه النظرية إلى تحقيق تحكم و تدخل الدولة في حرية غلق التجمعات القانونية<sup>16</sup> .

### الفرع الثاني : نظرية المجاز أو الافتراض القانوني

يرى أصحاب هذه النظرية و هو ( سافيني ، و بيرلمي ، كابتان ، و جيز و بونار، فكرة الشخصية المعنوية ما هي في حقيقة الأمر إلا مجرد مجاز و افتراض قانوني مخالف للواقع و الحقيقة

<sup>15</sup> د، خالد الزغبي ، القانون الإداري ، كلية الحقوق ، الجامعة الأردنية ، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، وسط البلد ، سوق الشراء ،

عمارة الحجري 1998، ص 96.

<sup>16</sup> عمار عوايدي دروس في القانون الإداري ديوان المطبوعات الجامعية ابن عكنون ، الجزائر طبعة 2000 ص-103-



، لجأ إليها المشرع في الدولة كحيلة قانونية لتمكين التجمعات و الهيئات لمجموعة الأشخاص أو مجموعة الأموال من تحقيق أهدافها و أغراضها ، و ذلك عن طريق افتراض لها " الشخصية المعنوية" حتى تكون لها أهلية اكتساب الحقوق و التحمل بالواجبات و الالتزامات و يعتبرها مجازا و افتراضا شخصا من أشخاص القانون في الدولة.<sup>17</sup>

و لقد لقيت هذه النظرية رواجاً و انتشاراً كبيرين في القرن 19 ، و قد ترتب على هذه النظرية تقوية سلطات الدولة على الجماعات أو الهيئات فتمنعها الشخصية القانونية أو تمنعها عنها ، فيكون وجودها ، أو بقاؤها متوقفاً على إرادة الدولة و التي نستطيع أن نخضع ميلاد الشخص المعنوي لشروط معينة تفرضها إرادتها المطلقة و أن تقيد أهلية في مباشرة التصرفات و تخضعه لرقابة محكمة من جانبها.

لما يؤدي هذه النظرية من جهة ثانية إلى أضعاف سلطة الشخص المعنوي على الأفراد الداخلة في تكوينه.<sup>18</sup>

### نقد نظرية أو مذهب المجاز و الافتراض القانوني :

لقد وجهت النظرية المجاز و الافتراض القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية الاستفادة التالية :

إن نظرية أو مذهب المجاز أو الافتراض القانوني في مجال تكييف طبيعة فكرة الشخصية المعنوية هي مجرد مجاز و افتراض قانوني وضعه المشرع و هي بالتالي مجرد فكرة مرهونة بإرادة مشرع الدولة ، فمن هو الذي أعطى و اكسب فكرة الشخصية المعنوية ما دامت هي التي تختلف و تتحكم عن طريق المشرع في مصير الشخصية المعنوية؟<sup>19</sup>

و امام وجاهة هذا النقد قرر أنصار مذهب المجاز و الافتراض القانوني بأن الدولة هي الشخص المعنوي الاعتباري الوحيد الأصيل و الحقيقي حيث توجد شخصيتها القانونية بمجرد توفر أركان وجودها أما بقية الأشخاص المعنوية الأخرى فهي مجرد افتراض و مجاز قانوني. إن المذهب أو نظرية المجاز و الافتراض القانوني تؤدي إلى إطلاق سلطان الدولة في التحكم في مصير الجماعات و التجمعات بشكل مقيد من تكوين و إنشاء الجماعات التي أصبحت تشكل أهمية توسيط بين الدولة و الفرد.

إن ربط فكرة شخصية القانونية بالإدارة الذاتية و الملكات العقلية و الذهنية من طرف هذا المذهب يؤدي إلى تقرير عدم المسؤولية الأشخاص المعنوية مدنياً و جنائياً.

### المطلب الثاني : عناصر الأشخاص الشخصية المعنوية .

لا بد لنشوء الشخص المعنوي من توافر عنصرين ، أولهما العنصر الموضوعي أو المادي و الثاني عنصر شكلي .

#### الفرع الأول : العنصر الموضوعي .

وجود جماعة من الأشخاص و الأموال .  
قيام مصالح مشروعة جديرة بالحماية .

رابطة بين المصالح المشتركة و هي الغرض المحدد من هذه المجموعة و يخص الشخص المعنوي ، نشاطه لتحقيق ذلك الغرض و هذا المبدأ يسمى بمبدأ تخصص الأشخاص المعنوية.

يجب أن يكون الغرض المراد تحقيقه ممكناً و مشروعاً و معيناً و يمكن أن يكون هذا الغرض مالياً ، كما في الشركات ، كما يمكن أن يكون غير مالي كالجمعيات .  
يجب أن يكون الغرض مستمراً لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة.

<sup>17</sup> د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص -100-

<sup>18</sup> د. خالد الزغبي ، المرجع السابق ، ص-97-

<sup>19</sup> د. عمار عوابدي ، نفس الصفحة .

وجود نظام للشخص المعنوي تحدد على أساسه الإدارة التي تفصح عما تقتضيه مصالح هذا الشخص أو هذه الإدارة يجب أن تكون شخصا أو مجموعة من الأشخاص آدميين.

### الفرع الثاني: العنصر الشكلي

أما العنصر الشكلي فهو يتحقق باعتراف الدولة أو المشرع بالشخصية المعنوية قد يكون الاعتراف صريحا أو قد يكون ضمنيا، و قد يتم بطريق الاعتراف العام، و قد يتم بطريق الاعتراف الخاص.

فالأعتراف العام يتم من تحقيق الشروط التي حددها المشرع في المجموعة المدنية لقيام شخص من الأشخاص الاعتبارية التي نص عليها، دون حاجة إلى اعتراف خاص في كل حالة على حدة أي أن الشخصية الاعتبارية نشبت لكافة المجموعات ( من الأشخاص أو الأموال) التي تدخل في إحدى الصور التي نص عليها المشرع . أما المجموعات التي لا تتدخل في إحدى الصور التي حددها المشرع فهي لا تكتسب الشخصية الاعتبارية إلا إذا ورد نص يمنحها الشخصية أي أنه يلزم لوجود شخص معنوي من غير الأشخاص المعنوية التي حددتها المجموعة المدنية ، أن تعترف الدولة اعترافا خاصا.<sup>20</sup>

### المبحث الثاني : أنواع الشخصية المعنوية العامة .

#### المطلب الأول : التقسيم التقليدي للشخصية المعنوية العامة.

الأشخاص الاعتبارية العامة هي " الدولة و كذلك المديرية و المدن و القرى بالشروط التي يحددها القانون و الإدارات و المصالح و غيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية ". إن الأشخاص المعنوية التي وردت بالنص السابق يمكن ردها إلى نوعين كبيرين هما الأشخاص المعنوية الإقليمية و الأشخاص المعنوية المرفقية .

#### الفرع الأول : الأشخاص المعنوية الإقليمية .

و هي تلك التي يتحدد اختصاصها في إطار إقليم معين و تباشر نشاطها على مجموع السكان الذين يشملهم الإقليم الذي تحدد نشاطها فيه، و بعبارة أخرى إن الشخص الإقليمي يقوم على عنصرين : الأول ذو طابع شخصي أي السكان و الثاني ذو طابع مادي و هو الإقليم.<sup>21</sup> الدولة : و هي أهم الأشخاص المعنوية العامة و شخصيتها ركن من أركان وجودها وفقا لقواعد القانون الدولي العام التي تضمن لها حق الاستمرارية عبر القرون و الحقب بغض النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها ، و من ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصا على أن الشخصية الدولة هي الأصل الذي تنفرع عنه تلك الأشخاص و لهذا فإن للدولة هيمنتها على جميع الأشخاص المعنوية الأخرى العامة و الخاصة الأشخاص الإقليمية الأخرى :

و هي تطبيق للامركزية الإقليمية التي يتحدد فيها الاختصاص على أساس إقليمي أو أرضي فلا تتعدى هذه الوحدات الحدود الإقليمية لكل منها و يترك للمواطنين في البلدة و القرية أو المحافظة إدارة شؤونهم المحلية و أمثلتها المحافظات و المجالس البلدية . الفرع الثاني : الشخصية المعنوية المصلحية أو الإقليمية .

و هي التي تتحدد اختصاصها على أساس مصلحي أو مرفقي أي ينقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحدودة و الصورة العادية لهذا الأشخاص العامة هي المؤسسات العامة أو ( الهيئات العامة) و للمؤسسة العامة وفق للتعريف الكلاسيكي هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة العامة و يتمتع بالشخصية المعنوية و على ذلك يمكن تحديد المقومات الأساسية للمؤسسة العامة في مفهومها التقليدي فيما يلي :

1-مرفق العام :

<sup>20</sup> خالد الزغبي ، المرجع السابق ، ص98-99 .

<sup>21</sup> د.حسين محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية 2004 ، ص 20.

فهي تقوم على النهوض بمرفق معين أو مجموعة من المرافق بقصد أداء خدمات عامة للجمهور ، فالمؤسسات العامة تدبر أعمالا في جوهرها مرافق العامة لتعلقها بخدمات عامة أساسية تعتبر الدولة نفسها مسؤولة عن أدائها و مرتبطة بوظائفها الإدارية و لذا تعرف باسم المؤسسات العامة الإدارية .

## 2- منظمة العامة :

فالمؤسسات العامة سلطات أو أجهزة إدارة جزء من جهاز الإداري في دولة ، فيعتبر موضوعها موظفين عموميين و قراراتها قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري و يكون لها أموال عامة إلى غير ذلك من قواعد النظام الإداري .

## 3- شخص المعنوي :

و تمنح المنظمة الشخصية المعنوية لتحريرها من أساليب الإدارة العالية و توفر قدر من الاستغلال المالي و الإداري فيكون لها ذاتية مالية مستقلة و موازنة مستقلة عن الدولة و هيئة إدارية تتولى إدارة شؤونها.<sup>22</sup>

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على الشخصية المعنوية .

### الفرع الأول : النتائج العامة

تترتب عن منح الشخصية و الاعتراف بمعاهدة نتائج عامة هامة حددتها و أجملتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري حيث تؤكد : يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان و في ذلك في الحدود التي يقرها القانون :

ذمة مالية

أهلية في الحدود التي يعتليها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون .  
موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها .

شركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج و لها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر .

نائب يعبر عن إرادتها .

حق التقاضي .

### الفرع الثاني : النتائج الخاصة .

يترتب عن تقنين هيكل النظام الإداري في الدولة و تقسمه على وحدات و جماعات و هيئات إدارية مستقلة و قائمة بذاتها و ذلك عن طريق منحها و إعطائها الشخصية المعنوية بحيث تصبح مستقلة بكيانها القانوني عن الدولة يترتب عن ذلك عدة النتائج هامة منها :

1- أن تتمتع الهيئات و المجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية و تمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستغلة استغلالا كاملا و كلنا في مواجهة الدولة بل أن استقلالها محكوم و مقيد بحدود النطاق الذي قرره و رسمه المشرع لهذا الاستغلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية ، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة و إشرافها عن طريق (نظام الوصاية الإدارية) فاستغلال الهيئات و الوحدات الإدارية بواسطة منحها الشخصية المعنوية لا يعني الاستغلال الدستوري و السياسي .

2- أن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات و الأجهزة و الوحدات الإدارية يؤدي إلى تفنيت فكرة السلطة الإدارية و توزيع مظاهر السلطة العامة و امتيازاتها بين الدولة و هذه الأجهزة و الهيئات و الوحدات اللامركزية المستقلة ، بحيث هذه الهيئات و الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر امتيازاتها السلطة العامة في حدود اختصاصاتها و الأهداف المرسومة لها .<sup>23</sup>

<sup>22</sup> د. خالد الزغبي ، المرجع السابق ، ص-104-

<sup>23</sup> د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص -106-

- 3- أن عمال و موظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هو عمال و موظفون عامون.
- 4- أن أموال الأشخاص القانونية المعنوية الإدارية هي أموال تدار و تسير بالأسلوب القانون العام ، و لهذا الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة .
- 5- أن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة و الوحدات و المجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة و المجموعات ذات الشخصية المعنوية و لا ترفع و تحرك ضد الدولة و ترتيب نتائج هذه المنازعات على حساب و لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية .<sup>24</sup>

#### تعريف الشخصية المعنوية.

يعرف القانون الشخص بأنه كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات. وهو على نوعين: شخص طبيعي أو ذاتي أي الفرد العادي، وشخص معنوي أو اعتباري. والشخص المعنوي هو مجموعة من الأفراد يسعون لتحقيق هدف معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غاية محددة يمنحها المشرع شخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد الذين يؤلفونها أو يسيرون نشاطها. وينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي خاص يخضع لحكام القانون الخاص كالشركات والجمعيات، وإلى شخص معنوي عام يخضع للقانون العام كالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

#### الفقرة الثانية

#### الأساس القانوني لقيام الشخصية المعنوية.

إن الأساس القانوني للشخصية المعنوية تتقاسمه مجموعة من النظريات يمكن إجمالها في : النظرية الافتراضية، نظرية إنكار الشخصية المعنوية الحقيقية. أ- النظرية الافتراضية: يذهب أنصار هذه النظرية إلى القول بأن الشخصية المعنوية ما هي إلا افتراض قانوني تبناه المشرع لتمكين الفرد الطبيعي - أي الإنسان - من تسيير وإدارة بعض شؤونه العامة.

واستنادا لهذه النظرية الإنسان هو الشخص القانوني الوحيد، لأنه يتمتع بالقدرة والإدراك والإرادة، مما ينتج عن هذا الإسناد، أن الشخصية المعنوية هي من صنع المشرع ومرهونة بمشئته.

وبذلك فهذه النظرية تتسجم مع المذهب الفردي الذي ساد خلال القرن التاسع عشر والذي لا يعترف بالشخصية القانونية إلا للفرد، والذي له إرادة واضحة. أما ما يسمى بالشخص الافتراضي فهو مجاز لا

يقوم على وجود حقيقي ملموس، بل على وجود افتراضي أراد المشرع.[1]

ب . نظرية إنكار الشخصية المعنوية: تقوم هذه النظرية على أساس الرفض المطلق لفكرة الشخصية المعنوية، اعتبارا إلى ان قيامها لا ينسجم مع الواقع الملموس، وأن القانون في الوقت الحاضر تجاوز

مرحلة الخيال والأوهام، مما جعل روادها يبحثون عن بديل يطابق الواقع، مثل نظرية الملكية المشتركة، وعلى العموم فهذه النظرية أصبحت في الوقت الحالي مهجورة بسبب عدم واقعيته.

ج . نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية: تقوم هذه النظرية على أساس أن الشخصية المعنوية ليست مجرد خيال وافتراض قانوني من صنع المشرع، بل هي شخصية حقيقة تفرض نفسها على الدولة التي تعترف بها كأمر واقع وقائم الذات.

فالشخصية المعنوية هي شخصية حقيقة مثلها مثل الأفراد، وتعبّر عن نفسها وعن إرادتها بواسطة ممثلها. وأساس وجودها وجود مصلحة مشروعة جديرة بحماية القانون.

<sup>24</sup> د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص -106-

ومن أهم أنصار هذه النظرية الفقيه " هوريو " الذي يعتبر أن الشخصية المعنوية ظاهرة اجتماعية حقيقية كغيرها من الظواهر الاجتماعية، وأن الشخص الاعتباري هو كائن اجتماعي له حياته القانونية الخاصة، ومن ثم تكون شخصيته شخصية حقيقية. والجدير بالذكر أن الفقه الحديث لا يجادل في وجود الشخص المعنوي، ويعتبر النقاش حول طبيعة الشخصية المعنوية مسألة متجاوزة.

المطلب الثاني

أنواع الأشخاص المعنوية

يميز عادة بين نوعين من الأشخاص المعنوية: الأشخاص المعنوية الخاصة ثم الأشخاص المعنوية العامة. معيار التمييز بينهما قائم على أساس النظام القانوني الذي تخضع له كل من الفئتين.

الفقرة الأولى

الأشخاص المعنوية الخاصة.

تخضع إلى أحكام القانون الخاص، وتهدف إلى تحقيق مصالح خاصة للأشخاص المكونين لها. مثال الشركة التي تتميز بكونها عبارة عن شخص معنوي ينشأ عن عقد موضوعه تحقيق الأرباح أو تقاسمها. وفي بعض الأحيان يكون الهدف من خلق ذلك الشخص المعنوي الخاص تحقيق أهداف غير تقاسم الأرباح مثال النقابات التي تتوخى بالأساس الدفاع عن المصالح المهنية، لذا اعترف القانون لها بأهلية واسعة [2]. أو الجمعيات التي عرفها المشرع المغربي في الفصل الأول من ظهير 15 نونبر 1958 بأنها: " اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص، لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية توزيع الأرباح فيما بينهم، وتجري عليها فيما يرجع لصحتها القواعد القانونية العامة المطبقة على العقود والالتزامات. " [3]

الفقرة الثانية

الأشخاص المعنوية العامة.

تخضع لأحكام القانون العام، وتهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتتميز هذه الفئة بحياسة امتيازات الولاية العامة، وخضوعها للوصاية الناتجة عن استقلالها. [4] وتنقسم عموماً إلى نوعين: أ. الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو الترابية وتشمل الدولة والجماعات المحلية: وهي عبارة عن وحدات ترابية أو جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة من الأفراد أو السكان، وتختص في تسيير قضايا وطنية أو محلية.

1. الدولة: توجد الدولة على رأس هذه الأشخاص المعنوية العامة الترابية، وتباشر اختصاصها على جميع التراب الوطني.

وتعتبر من أشخاص القانون العام الأساسية، فهي التي تعطي الشخصية المعنوية لباقي الأشخاص، وقد انقسم الفقهاء قديماً إلى مذهبين: مذهب ينكر أن تكون للدولة شخصية معنوية، ومذهب آخر يعترف لها بهذه الشخصية المعنوية. [5] غير أن المذهب الأخير هو السائد حالياً لاتفاقه مع المنطق القانوني المرتكز على الاعتبارات التالية:

- استمرار شخصية الدولة رغم حكامها أو نظام الحكم فيها
- وجود ذمة مالية للدولة متميزة عن شخصية حكام الدولة.
- منحها الشخصية المعنوية لباقي الأشخاص.

كما يتأكد هذا الرأي انطلاقاً من التطبيقات العملية على مستوى التجمع الدولي، فالشخصية المعنوية هي ركن من أركان القانون الدولي العام.

وإذا كان الدستور المغربي لا ينص صراحة على تمتع الدولة المغربية بالشخصية المعنوية، إلا أنه يتضمن العديد من النصوص التي تعترف لها ضمناً بالشخصية المعنوية من ذلك:

- ما جاء في تصدير الدستور المغربي من أن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، ومن نتائج السيادة الإستقلال في اتخاذ القرار السياسي، وهو مظهر من مظاهر الشخصية المعنوية.

- ما نص عليه الدستور من أن الدولة المغربية تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ والتزامات، وأن السيادة للأمة.

وهكذا نرى أن الدولة تتمتع بنتائج الشخصية المعنوية، وبالاستقلال وبال حقوق والواجبات.

2. الجماعات المحلية: نص الفصل 100 من الدستور المغربي لسنة 1996 على أن: " الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، ولا يمكن إحداث أي جماعة محلية إلا بقانون."

وتختلف هذه الأشخاص المعنوية عن الوحدات الترابية الأخرى، كالقيادات وملحقات القيادات والدوائر والمقاطعات الحضرية، داخل المدن لأن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل تبقى مجرد مصالح خارجية تابعة للإدارة المركزية.

وجدير بالذكر أيضا أن الولايات رغم التنصيب عليها من المراسيم المتعلقة بالتقسيم الإداري للملكة منذ 1981، فإن المشرع لم يدرجها ضمن الجماعات المحلية، ولم يصدر أي قانون ينظمها أو يعترف لها بالشخصية المعنوية. [6] كما أن الجماعات الحضرية التي كانت في السابق جماعات محلية تم إلغاء نظامها بموجب التنظيم الجماعي الجديد.

وعليه الجماعات المحلية وحدات جغرافية متمتعة بالشخصية المعنوية، وتمارس اختصاصات محددة من قبل المشرع لها علاقة بالشؤون المحلية تحت وصاية السلطات المركزية وذلك طبقا لما نص عليه الفصل 101 من الدستور المغربي لسنة 1996: " تنتخب الجماعات المحلية مجالس تتكفل بتدبير شؤونها تدبيرا ديمقراطيا طبق شروط يحددها القانون."

ب. الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية: وتسمى أيضا بالمؤسسات العمومية: وهي كما عرفها الأستاذ محمد مرغيني خيرى عبارة عن: " مرافق تقوم بإدارة النشاط المسند إليها قانونا تحت وصاية الدولة أو أحد الشخصات الترابية الأخرى، مع الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري". [7] وعموما فهي تشمل كل منظمة عمومية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ومكلفة بإدارة نشاط من الأنشطة التي تدخل في إطار المرافق العمومية، طبعا مع خضوعها لوصاية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية الإقليمية.

وتتنوع المؤسسات العمومية حسب الجهة التي تختص بإحداثها من الوطنية التي تحدثها السلطة التشريعية طبقا للفصل 46 من الدستور، والمحلية التي تختص بإحداثها المجالس الإقليمية أو الجماعية المعنية بالأمر، أو بحسب الأهداف التي ترمي إليها تحقيقها ونوع الوظائف التي تقوم بها إلى: اقتصادية، إدارية ونقابية، علمية وثقافية ومهنية... [8].

المبحث الثاني

الأركان والنتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية

المطلب الأول

أركان الشخصية المعنوية

لقيام الشخصية المعنوية لابد من توافر الأركان الأربع الآتية:

الفقرة الأولى

وجود مصالح مشتركة

إن الاعتراف لأي تجمع بالشخصية المعنوية يستلزم وجود قواسم مشتركة بين الأشخاص المكونين له، أي مصالح تختلف باختلاف الوظيفة التي ستسند لهذا الكائن الاعتباري الجديد. فقد تكون تلك القواسم سياسية كالأحزاب السياسية أو اقتصادية كالشركات...

الفقرة الثانية

ارتباط هذه المصالح فيما بينها.

يندرج هذا الركن في إطار ما يعرف بالتخصص، حيث تتميز وظيفة كل شخص معنوي عن وظيفة الشخص الآخر. هكذا تتولى الدولة إنجاز مهام وطنية فيما تتكفل الجماعات المحلية بتدبير الشؤون

المحلية وتستهدف الشركات تحقيق الربح فيما يبقى هدف الجمعيات تحقيق أغراض اجتماعية ومصالحية.

الفقرة الثالثة

الإرادة الموحدة.

أي إرادة الشخص المعنوي التي تترجم بوجود آليات وهياكل تنظيمية تتصرف باسم الشخص المعنوي في جميع المجالات، فأرادة الشخص تتبدى في تلك العمال والتصرفات المادية والقانونية التي توكل للأجهزة المقررة والمنفذة للشخص المعنوي تبعا لقوانينه الداخلية أو القوانين التي قررها المشرع [9]. فمثلا الجمعية تعبر عن إرادتها من خلال الهياكل المنصوص عليها في القانون المؤسس لها والتي تمثل غالبا في المكتب المسير الذي يتكون على الأقل من الرئيس ونائب الرئيس وأمين المال، ومختلف اللجان الإستشارية.

الفقرة الرابعة

اعتراف المشرع بوجود الشخصية المعنوية.

يعتبر هذا الركن عماد قيام الشخصية المعنوية ( عامة كانت أو خاصة) رغم أن البعض يذهب في اتجاه عدم الإعتراف بهذا الركن [10] بالنسبة لجميع الأشخاص المعنوية. في حين يحصر البعض عدم الإعتراف في الشخص المعنوي الخاص دون الشخص المعنوي العام، بدعوى أنها تقتسم السلطة مع الأجهزة العمومية داخل الدولة [11].

وعليه نعتبر الإعتراف بمثابة شهادة الميلاد بالنسبة للمولود الجديد، وهو يتم بالوسيلتين:

أ. الإعتراف الخاص: أي الإقرار من قبل المشرع لمجموعة من الأشخاص أو الأموال

بالشخصية المعنوية. وهذه الوسيلة هي الطريقة الأكثر شيوعا لولادة الأشخاص المعنوية العامة كالمؤسسات العمومية والجماعات المحلية.

ب. الإعتراف العام: أي أن يضع المشرع قانونا عاما لولادة الشخص المعنوي يتضمن شروطا ازدياده. وهذه الطريقة هي المتعارف عليها بالنسبة لإحداث الأشخاص المعنوية الخاصة.

المطلب الثاني

النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.

يترتب عن الإعتراف بالشخصية المعنوية إمكانية ممارسة الشخص المعنوي لبعض الأفعال القانونية، غير أنه إذا كانت بعض نتائج هذا الإعتراف تهم كل الأشخاص المعنوية، فإن العض منها خاص بالأشخاص المعنوية العامة.

الفقرة الأولى

النتائج المشتركة بين الأشخاص المعنوية.

يعترف القانون للأشخاص المعنوية الخاصة والعامة بنفس الحقوق التي يتمتع بها الشخص

الطبيعي، ما عدا تلك المرتبطة بطبيعة الإنسان، وتتلخص أهم هذه الحقوق فيما يلي:

أ. الذمة المالية المستقلة: أي وجود ذمة مالية مستقلة ومنفصلة للشخص المعنوي عن ذمة

الأشخاص الطبيعيين المكونين له وينتج عن ذلك تمتع الشخص المعنوي بمجموعة من الحقوق المالية، مقابل الواجبات والإلتزامات المالية التي تفرض عليه إزاء الغير.

ب. الأهلية القانونية: تمنح له النتيجة الشخص المعنوي سلطة القيام بالتصرفات القانونية كالإلتزام وإبرام العقود. فعلى سبيل المثال نجد الدولة تقوم بإبرام المعاهدات مع غيرها من الدول، والجماعات

المحلية تتعامل مع الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى كشخص كامل الأهلية القانونية، بشكل لا

يتعارض مع إمكانية ممارسة الوصاية عليها في الإطار المحدد من قبل المشرع.

ت. حق التقاضي: يترتب عن الإعتراف للشخص المعنوي بهذا الحق رفعه الدعاوى للدفاع عن

مصالحه أمام القضاء، إمكانية مقاضاته من قبل الغير.

ث. الموطن المستقل: كل شخص معنوي يتوفر على موطن مستقل عن موطن الأشخاص المكونين له، بغية تسهيل عملية التعامل معه عند تبليغه أو المراسلة معه، أو حتى معرفة المحاكم المختصة في الدعاوى المرفوعة من قبله أو ضده.

ج. وجود نائب يعبر عنه: ينوب شخص طبيعي عن الشخص المعنوي في التعبير عن إرادته والتصرف باسمه وتمثيله أمام القضاء. وعادة ما تبين وثيقة إنشاء الشخص المعنوي الممثل الناطق الرسمي باسمه، الذي يتخذ تسميات مختلفة، فقد يسمى رئيس الإدارة الجماعية كما هو الأمر في شركة اتصالات المغرب، أو مدير كما هو المر بالنسبة لبعض الأشخاص المعنوية العامة كالمكتب الوطني للكهرباء، أو رئيس كما هو الأمر بالنسبة للجماعات المحلية.

ح. مسؤولية الشخص المعنوي العام: حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. انطلاقاً من هذه الفكرة فجميع الأشخاص المعنوية تتحمل مسؤولية تصرفاتها أي أنها مسؤولة عن العمال المتخذة من قبلها. وهذه المسؤولية قد تكون إدارية بالنسبة للأضرار الناتجة عن العمال التي يتخذها الشخص المعنوي العام، وقد تكون مسؤولية مدنية بالنسبة إليها كما هو الأمر بالنسبة للأشخاص المعنوية الخاصة، أو مسؤولية جنائية عن الأعمال المنسوبة إليها كما هو الأمر بالنسبة للجمعيات أو النقابات التي قد تواجه عقوبة حلها نتيجة قيامها بأعمال غير شرعية.

الفقرة الثانية

النتائج الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة [12]

تتفرد الأشخاص المعنوية العامة بمجموعة من النتائج، ثابتة في وجودها، ومتميزة مقارنة مع قرينتها مع الأشخاص المعنوية الخاصة.

أ. التمتع بامتيازات السلطة العامة: إن الغاية من إضفاء الصفة العامة على شخص معنوي ما، هو تمتيعه بامتيازات السلطة العامة التي تجد تبريرها في تحقيق المصلحة العامة. وعلى ذلك فجميع تصرفات الشخص المعنوي العام تتمتع بالامتياز العام المتجسدة في الوصف الإداري لأنشطته (أعمال إدارية، عقود إدارية... إلخ)، والاستفادة من وسائل القانون العام (عدم جواز الحجز على المال العام، التنفيذ الجبري، نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، الإحتلال المؤقت لملك الغير لأجل المنفعة العامة... إلخ).

ب. الخضوع للوصاية الإدارية: إن ما يميز الشخص المعنوي العام عن الشخص المعنوي الخاص هو خضوعه لوصاية إدارية من قبل السلطات المختصة بغية ضمان تحقيق المصلحة العامة. وهي نوع من الرقابة التي لا تصل حد السلطة الرئاسية.

ت. الطابع التنظيمي لعلاقة المستخدم بالشخص المعنوي العام [13]: يترتب عن منح الشخصية المعنوية العامة نتيجة خاصة تتمثل في أن العلاقة التي تربط الموظف أو المستخدم بذلك الشخص المعنوي العام هي علاقة تنظيمية، خاضعة بالإساس إلى ظهير 24 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية وما في تطبيقه من مراسيم تنظيمية، بشكل لا ينفي إمكانية وجود قوانين خاصة ببعض الفئات العاملة لدى بعض الأشخاص المعنوية العامة



## العقود الإدارية:

### أولا : التعريف بالعقود الإدارية:

اختلف القضاء و الفقه في وضع تعريف محدد للعقود الإدارية، وقد حاول القضاء الإداري في فرنسا ومصر حسم هذا الخلاف بتحديد المبادئ الرئيسية للعقود الإدارية . وفي ذلك عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطا أو شروطا غير مألوفة في عقود القانون الخاص." وقد أيد جانب كبير من الفقهاء في مصر هذا الاتجاه، منهم الدكتور سليمان محمد الطماوي، الذي ذهب إلى أن العقد الإداري "هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر في نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام، وأية ذلك أن يتضمن شروطا استثنائية وغير مألوفة في القانون الخاص أو يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام . " ويبدو أن الرأي الغالب سواء في مصر أم قد أستقر على أن العقد يكتسب صفته الإدارية إذا توافرت فيه ثلاثة عناصر هي :

1- أن يكون أحد طرفي العقد شخصا معنويا .

2- أن يتصل هذا العقد بمرفق عام .

3- أن تختار الإدارة وسائل القانون العام .

و عليه فالعقود الإدارية بصفة عامة هي توافق إرادتين على إنشاء التزامات متبادلة فلكي تعتبر عملا قانونيا عقد ، لا بد من اتفاق إرادتين على إنشاء التزامات ، و للعقد باعتباره عملا قانونيا أركانه التي لا بد من توافرها لقيامه و هي ركن الرضا و المحل و السبب ، و يشترط لقيام العقد و انعقاده صحيا و منتجا لآثاره القانونية شروط صحة و سلامة الرضا.

**تحديد العقود الإدارية:** كيف يمكن تحديد العقود الإدارية و تمييزها عن غيرها من عقود الإدارة العامة المدنية أو العقود المدنية و التجارية ؟ و ما هو المعيار الذي على أساسه يمكن تحديد و تمييز هذه العقود ؟، للإجابة عن ذلك ، نقول أن هناك ثلاثة معايير للتمييز بين أنواع عقود الإدارة العامة و هي:

**-المعيار الشكلي أو العضوي :** على أساس هذا المعيار يمكن اعتبار عقد الإدارة العامة عقدا إداريا إذا كان أحد طرفيه جهة إدارية مختصة بإبرام العقود الإدارية كالوزارة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عامة ذات طابع إداري ، أي أن جميع العقود التي تبرمها سلطة إدارية عامة توصف بأنها عقود إدارية بصرف النظر عن القواعد القانونية الواجبة التطبيق على هذه العقود و بغض النظر أيضا عن الجهة القضائية المختصة بالنظر بمنازعاتها ، أي أن العبرة وفق هذا المعيار بالجهة ، فكلما كانت هذه الجهة إدارية كانت العقود التي تبرمها عقودا إدارية.

هذا الاتجاه رغم وجاهته إلا أنه منتقد لأن الإدارة قد تبرم عقودا في ظل القانون الخاص.

**-معيار الاختصاص:** وفقا لهذا المعيار يعتبر العقد الذي تبرمه سلطة إدارية ، عقدا إداريا إذا ما جعل الاختصاص في منازعات و دعاوى هذا العقد لجهة القضاء الإداري و ذلك بغض النظر عن الجهة التي أبرمته و دون اعتبار إلى طبيعة العقد.

لكن هذا المعيار لم يسلم هو الآخر من النقد ن حيث أن فكرة الاختصاص القضائي هي نتيجة لطبيعة العمل و ليست معيارا له في تحديد طبيعته.

**-المعيار الموضوعي:** وفق هذا المعيار يعتبر العقد إداريا إذا كان موضوعه إداريا يخضع لقواعد القانون الإداري في تنظيمه و في إبرامه و تنفيذه و هذا المعيار هو المعيار الراجح و الأسلم إذا اكتملت إلى جانبه بعض الشروط العناصر الأخرى ، كما يعتبر من المعايير القاطعة في تحديد و تمييز العقود

الإدارية عن غيرها لأنه يستند و يقوم على أساس موضوع العقد و طبيعته ، دون النظر إلى الشخص الذي أبرم العقد و دون اعتبار لنوعية الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة به.

### ثانيا : أنواع العقود الإدارية:

نشير هنا أنه رغم هذه المعايير الفقهية التي وجدت في نطاق محاولات الفقه في تحديد العقود الإدارية و تمييزها عن غيرها من العقود الأخرى إلا أن المعمول به في مجال العقود الإدارية هو المعيار القانوني و المعيار القضائي أي أنه في هذا النطاق يوجد نوعان من العقود الإدارية هما عقود إدارية بتحديد القانون و عقود إدارية بطبيعتها.

#### 1-العقود الإدارية بتحديد القانون:

هي عبارة عن مجموعة من العقود الإدارية جاءت بشأنها بعض التشريعات و التي تنص على اختصاص محاكم القضاء الإداري للفصل في المنازعات المتعلقة بها و من أمثلة العقود الإدارية بتحديد القانون نجد:

-عقود الأشغال العامة : ورد بشأنها في القانون الفرنسي أن جميع المنازعات التي تنشأ بمناسبة عقود الأشغال العامة هي من اختصاص المحاكم الإدارية ( مجالس الأقاليم. )

-عقود القرض العام : التي صدرت بشأنها قوانين تتعلق بالاختصاص القضائي مثل قانون 18 جويلية 1790 و قانون 26 سبتمبر 1793 إذ اعترف هذان القانونين بالصفة الإدارية لعقود القرض العام ، فقرر مجلس الدولة الفرنسي بناء على هذا الاعتراف القانوني الذي يفيد بأن الجهة القضائية المختصة بعقود القرض العام هي الجهة الإدارية و بالتالي فإنها تحوز الصفة الإدارية أي تعتبر عقودا إدارية بتحديد القانون.

-عقود التوريد : و هي العقود التي صدر بشأنها مرسوم 11 جوان 1806 الذي نص في المادة 13 على أن مجلس الدولة كجهة قضاء إداري هو الذي يختص بالنظر و الفصل في المنازعات المتعلقة بعقود التوريد التي تبرمها الدولة.

-عقود شغل الدومين العام من طرف الأشخاص العاديين : و قد نص على هذا النوع من العقود المحددة بالمرسوم الصادر في 17 جوان 1938.

-العقود المتعلقة ببيع أملاك الدولة العقارية : وهي أملاك الدومين الخاص ، و يلاحظ على هذه العقود الإدارية المحددة بنص القانون الملاحظات التالية:

\*إن النصوص القانونية لم تتعرض إلى بيان الطبيعة الإدارية لهذه العقود و إنما اكتفت بالإشارة إلى أن الاختصاص بالمنازعات المتعلقة بهذه العقود و المتمثل في القضاء الإداري ، فاستنتج القضاء الإداري من ذلك أن هذه العقود هي عقود إدارية بتحديد القانون.

\*إن هذه العقود الإدارية بتحديد القانون تشتمل على بعض العقود الإدارية بطبيعتها الذاتية بحيث لا تحتاج إلى نص القانون على أنها عقود إدارية ، مثال ذلك عقود الأشغال العامة التي هي دائما عقود إدارية بطبيعتها.

\*عن حالات العقود الإدارية بتحديد القانوني حالات قليلة و استثنائية في القوانين المقارنة إذ أن معظم العقود الإدارية هي عقود إدارية بطبيعتها و التي يتم تحديدها و التعرف عليها بالرجوع إلى معيار القضاء الإداري ذلك لأن نظرية العقود الإدارية هي نظرية قضائية في مجملها.

#### 2-العقود الإدارية بطبيعتها :

عرف مجلس الدولة الفرنسي العقد الإداري بأنه العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه و تظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام و أن يتضمن شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون الخاص و أن يخول المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام.

كما عرف القضاء الإداري المصري العقد الإداري على الوجه التالي : " إن العقد الإداري هو العقد

الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره ، و أن يظهر نيته في هذا العقد بأن يأخذ بأسلوب القانون العام و أحكامه وذلك بتضمينه شروطا استثنائية و غير مألوفة بالقانون الخاص."

يتبين من التعريفين السابقين أنه لكي يكون هناك عقد إداري بالمعنى الفني الدقيق لابد من توافر ثلاث شروط تشكل في مجملها معيارا أو ضابطا قضائيا تتحدد على أساسه الطبيعة الإدارية للعقود الإدارية تتمثل في:

- أن تكون الإدارة العامة طرفا في العقد: إن شرط وجود جهة إدارية طرفا في العقد حتى يكون هذا العقد عقدا إداريا إنما وجدت لتحكم و تنظم نشاط السلطات و الهيئات الإدارية ، كما يستند أيضا إلى كون العقود الإدارية هي طائفة من عقود الإدارة العامة فلا بد إذا من أن يكون أحد طرفي العقد جهة إدارية حتى يكون العقد عقدا إداريا ، و هذه العقود قد تبرم من طرف الإدارة نفسها عن طريق موظفيها المختصين بحكم القانون ، و قد تبرمها بواسطة وكيل عنها قد يكون فردا عاديا أو شخصا معنويا حتى يمكن إضفاء الصفة و الطبيعة الإدارية ، و لا يكفي إبرام العقد من قبل جهة إدارية فقد تكون الجهة إدارية لكن العقد مدنيا.

- اتصال العقد بالمرفق العام: حتى تضىف الصفة الإدارية على العقد لا بد أن يرتبط موضوعه بالمرفق العام حتى يمكن تطبيق قواعد القانون الإداري الذي أساسه المرفق العام ، و تنحصر صور اتصال العقد بالمرفق العام في:

\* اتصال العقد بالمرفق العام في صورة تنظيم و استغلال المرفق العام كما هو الحال في عقود امتياز و عقود الأشغال العامة.

\* اتصال العقد بالمرفق العام في صورة تقديم مساهمة لتسيير المرفق العام عن طريق تقديم خدمات و توريد سلع كما هو الحال في عقود التوريد و عقود النقل و عقود البيع و الإيجار.

\* اتصال العقد بالمرفق العام في صورة التزام الإدارة العامة إزاء الفرد عن طريق تقديم الإدارة العامة سلعاً و خدمات بواسطة مرافقها العامة إلى أحد الأفراد كما هو الحال في العقود التي يبرمها المرفق العام مع المنتفعين بخدماته.

- اعتماد وسائل القانون العام في إبرام العقد و تنفيذه: إن إتباع وسائل القانون العام في العقد ليعتبر العقد إداريا يعتبر حقيقة الشرط الأساسي لإضفاء الصفة الإدارية على عقد ما كما يعتبر المعيار و الضابط القاطع في تحديد العقود الإدارية بطبيعتها و ذلك بما يتضمنه القانون العام في قواعد المنظمة و المطبقة على العقود الإدارية من أساليب و شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون الخاص.

**ما المقصود بالشروط الاستثنائية و غير المألوفة ؟**

رغم إجماع الفقه و القضاء على ضرورة احتواء العقد الإداري على شروط استثنائية و غير مألوفة في القانون ، إلا أنه و أمام صعوبة تحديد هذه الشروط ، فقد بذل القضاء الإداري جهودا حثيثة من خلالها تعريف هذه الشروط بأنها تلك الشروط التي تمنح أحد الطرفين المتعاقدين حقوقا و تحمله التزامات غريبة في طبيعتها عن تلك التي يمكن أم يوافق عليها من يتعاقد في نطاق القانون المدني أو التجاري إلا أن فقه القانون الإداري أمكنه رد هذه الشروط الاستثنائية و غير المألوفة في القانون الخاص إلى الشروط التالية:

\* الشروط التي تتضمن امتيازات للإدارة لا يمكن للمتعاقد معها أن يتمتع بها : أي تجعل المتعاقد مع الإدارة في مركز غير متكافئ و غير متساوي معها و هذه الامتيازات التي تتضمنها شروط العقود الإدارية تعتبر أبرز ما يميز العقد الإداري عن بقية العقود الأخرى و لعل أبرز هذه الامتيازات نجد:

- حق و سلطة الإدارة في تعديل التزامات المتعاقدين معها نقصا أو زيادة.

- امتياز سلطة التدخل للإشراف على تنفيذ العقد.

- امتياز سلطة تغيير طريقة تنفيذ العقد و وقف التنفيذ مؤقتا.

-امتياز سلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة دون حاجة لرضاء الطرف الآخر المتعاقد معها.  
-امتياز سلطة الإدارة في توقيع عقوبات مختلفة على المتعاقد معها في حالة إخلاله بالتزاماته حتى ولو لم يحدث لها ضرر ما وبغير حاجة إلى اللجوء إلى القضاء.

**\*الشروط الاستثنائية و غير المألوفة التي تخول للمتعاقد مع الإدارة سلطات استثنائية في مواجهة الغير :** و هي تمنح و تخول للمتعاقد مع الإدارة بغض لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة العامة عادة و تمارسها و ذلك بالفدر اللازم فقط و الضروري لتنفيذ العقود الإدارية ، فالمتعاقد مع الإدارة قد يخول له مثلا حق نزع الملكية للمنفعة العامة أو حق فرض رسوم معينة أو حق الاحتكار.  
**\*الشروط الاستثنائية و غير المألوفة المتمثلة في الإحالة دفاتر خاصة معينة :** و ذلك إذا ما تضمنت هذه الدفاتر الخاصة و التي تعتبر جزء من العقد نفسه ، شروط استثنائية و غير مألوفة في عقود القانون الخاص و هذه الدفاتر هي العناصر المنشئة للصفقات العمومية أي أنها شروط تبرم بموجبها الصفقات.

**\* جعل الاختصاص في الفصل في المنازعات المتعلقة بالعقد من اختصاص القضاء الإداري :** وهذا الشرط هو من يكسب الصفة الإدارية للعقد بل و يعتبر معيار تحديد العقود الإدارية بطبيعتها.  
**\*إشراك المتعاقد مع الإدارة في تسيير المرفق العام :** كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة.  
**ثالثا : أهم العقود الإدارية:**

-**عقد التزام المرفق العام:** هو عقد إداري يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه القيام على نفقته و تحت مسؤولياته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية و طبقا للشروط التي توضع لأداء خدمة عامة للجمهور و ذلك مقابل التصريح باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن.

-**عقد الأشغال العامة:** و هو اتفاق بين الإدارة و أحد الأفراد بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة نظير مقابل متفق عليه و طبق للشروط المتفق عليها في العقد.

-**عقد التوريد:** هو اتفاق بين الإرادة و أحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الطرف الثاني بتوريد منقولات لازمة للمرفق العام مقابل ثمن معين.

-**عقد النقل:** هو اتفاق بين الإدارة و أحد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه هذا الأخير بنقل شيء أو أشخاص أو يوضع وسيلة نقل تحت تصرفها.

-**عقد إيجار خدمات:** هو اتفاق بمقتضاه يقدم أحد الأشخاص خدماته لشخص معنوي عام مقابل تعويض يتفق عليه وفقا للشروط الواردة في العقد الإداري.

-**عقد القرض العام:** هو اتفاق بين الإدارة و احد أشخاص القانون الخاص يتعهد بمقتضاه الطرف الثاني بقرض مبلغا من المال إلى شخص من أشخاص القانون العام مقابل فائدة سنوية محددة و رد مبلغ القرض عند حلول الأجل المتفق عليه.

-**عقد تقديم المساهمة:** هو اتفاق بين الإدارة و طرف خاص ، للمساهمة نقدا أو عينا في نفقات مرفق عام أو أشغال عامة.

### المحور الخامس : نشاط الإدارة العامة

حظيت مشكلة تحديد نشاط الإدارة العامة ونشاط الأفراد بالاهتمام رجال الدولة والمفكرين منذ نشأت الدولة وحتى الوقت الحاضر ، وقد اختلفت غلبة أحد النشاطين على الآخر تبعا للأفكار السياسية السائدة في المجتمع ولعل التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وازدياد تدخل الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة في هذه المجالات المختلفة قاد بالضرورة إلى وضع الوسائل المناسبة لإدارة الدولة ونشاطها ، وفقا للفلسفة السياسية التي تؤمن بها

الأنظمة السياسية ، و قد برز دور الدولة من خلال وظيفتين أساسيتين تقوم بهما الإدارة الأولى منها سلبية تتمثل بالضبط الإداري والذي يقوم على مراقبة وتنظيم نشاط الأفراد حفاظاً على النظام العام أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة إيجابية تتمثل بإدارة المرافق العامة والوفاء بحاجات الأفراد وإشباع رغباتهم .

سنبين في هذا الباب هاتين الوظيفتين في فصلين متتاليين الفصل الأول نخصه بالضبط الإداري و الفصل الثاني للمرفق العام .

## المبحث الأول: تعريف القرار الإداري خصائصه وأنواعه

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، و مع اختلاف تعريفات الفقه و القضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فإنه ينم عن موضوع واحد كما اخذ بعض الخصائص حتى نميزه عن باقي القرارات الاخرى.

### المطلب الأول: تعريف القرار الإداري

لقد عرفه الفقيه "دوجي" بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلية معينة.

و عرفه "بونار" بأنه كل عمل إداري يحدث تغييرا في الأوضاع القانونية القائمة.

و عرفه "روفيريو" بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة، أما الفقه العربي فقد عرفه الدكتور "سامي جمال الدين" بأنه تعبير عن إرادة منفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين.<sup>(1)</sup>

و بهذا يمكن تعريف القرار الإداري على أنه العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

---

(1) – الأستاذ دكتور مازن راضي ليلو – القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمرك – الطبعة 2008 – ص 158.  
(2) – الأستاذ دكتور محمد صغير بعلي – القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، حي النصر حجار – عنابة- الطبعة 2005- ص 8.

## المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري

### الفرع الأول: القرار الإداري تصرف قانوني

ليس كل ما تقوم به الإدارة العامة من تصرفات و أعمال يعد من القرارات الإدارية بالمعنى الضيق فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادر بقصد و إرادة ترتيب أثر قانوني، و هكذا فإنه يشترط في القرار الإداري أن يكون ذو طابع تنفيذي (**exécutoire**) أي من شأنه أن يترتب أثرا أو أذى بذاته و ذلك إما:

1- بإحداث مركز قانوني جديد مثل قرار تعيين شخص في وظيفة عامة و بهذا يصبح الشخص المعين متمتعا بمجموعة من الحقوق (الراتب) و متحملا في نفس الوقت لجملة من التزامات (القيام بعمل الحفاظ على السر المهني) لم تكن موجودة و قائمة من قبل.

2- أو تعديل مركز قانوني قائم (تعديل الحقوق و الالتزامات) مثل قرار ترقية موظف.

3- أو إلغاء مركز قانوني قائم مثل قرار فصل موظف عام مما يترتب عنه حرمانه و عدم تمتعه بحقوق كموظف مثل الراتب و بالمقابل عدم تكليفه و مطالبته بأي نشاط أو التزام وظيفي.

و عليه فإن التصرفات و الأعمال الصادرة عن الإدارة العامة لا تعد قرارات إدارية إن لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي كما هذه الحال خاصة بالأعمال التحضيرية المتمثلة في الآراء و الاقتراحات كالتعليمات و المنشورات و الأنظمة الداخلية للإدارات لأن الأصل فيها لا تحدث أثرا بذاتها لأنها لا تضيف شيئا و لا تنقص من التصرفات المتعلقة بها، مثال " كأن يصدر وزير التعليم العالي قرارا خاصا بالامتحانات ثم تقوم مصالح الوزارة بتعميم منشور لا لاحق يفسر فقط كيفية التطبيق من طرف جميع رؤساء الجامعات حيث لا يغير المنشور من محتوى القرار.<sup>(1)</sup>

كما أن أعمال المادية التي تقوم بها الإدارة لا تشكل قرارات إدارية لأنها لا تحدث أثرا قانونيا و إنما تأتي و تقع تنفيذا و تطبيقا و تجسيدا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) موجودا من قبل، و الأعمال الإدارية هي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء بصفة إدارية

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 9.

إرادية كالأعمال و الأفعال التي تأتيها الإدارة تنفيذًا لقرار إداري صادر عن الوالي طبقاً للمادة 680 من القانون المدني و المتضمن الاستيلاء على ملكية أحد الأفراد ضماناً لاستمرار أحد المرافق العامة أو كعملية هدم أحد البنايات من طرف مصالح البلدية تنفيذًا و تطبيقاً للقرار الإداري الصادر عن رئيس البلدية بموجب المادة 71 ق بلدي رقم 90-08 المؤرخ 07 أفريل 1990.

أما الأعمال الإدارية المادية غير إرادية و هي التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل: حوادث سيارات الإدارة أو آلتها.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: القرار الإداري صادر عن مرفق عام

إن مصدر القرارات الإدارية هو بصورة عامة مرافق عامة سواء كانت أجهزة و هياكل السلطة الإدارية أو المؤسسات العامة أي الأجهزة و التنظيمات القائمة في إطار السلطة التنفيذية و عليه فإن الأمر يقتضي أن نستبعد مبدئياً من دائرة القرارات الإدارية تصرفات كل من السلطات الأخرى (غير السلطة التنفيذية) أي تصرفات السلطة التشريعية و القضائية و كذا أعمال و تصرفات الهيئات و التنظيمات الخاصة إلا إذا نص القانون بخلاف ذلك.

**1-** إن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) باعتبارها أعمالاً تشريعية ليست

قرارات إدارية كما أن الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية (محاكم، مجالس) باعتبارها أعمالاً قضائية ليست من قبيل القرارات الإدارية أيضاً.

فهذه التصرفات و الأعمال لا تخضع للنظام القانوني الذي يسري على القرارات الإدارية حيث لا تصلح مثلاً لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة كقرارات السلطات الإدارية المركزية (الوزارات) و إنما تخضع للرقابة الدستورية (بالنسبة للقوانين) و لطرق الطعن القضائي العادية و غير العادية (بالنسبة للأحكام وفقاً لقانون إج م خاصة) و مع ذلك فإن بعض ما يصدر من تصرفات و أعمال تتعلق بإدارة و تسيير أجهزة البرلمان أو المحاكم يمكن تكييفه على أنها قرارات و أعمال إدارية مثل القرارات المتعلقة بموظفي المصالح الإدارية و التقنية بمجلس الدولة أو المجلس الشعبي الوطني.

كما أن مجلس الدولة غير مختص بالطعون الموجهة ضد قرارات المجلس الدستوري التي

يصدرها ممارسة لاختصاصاته المنصوص عليها في الدستور (م 163 و ما بعدها) والمتعلقة بالرقابة

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 12.



على دستورية القوانين او المتصلة بالانتخابات الرئاسية لأنها ليست من قبيل القرارات الإدارية بالمعنى الفني، أما التصرفات التي يقوم بها المجلس بغرض تسيير شؤونه الداخلية الإدارية و المالية فإنها تبقى من قبيل القرارات الإدارية حيث تخضع للطعن فيها قضائياً.

**2-** أما فيما يخص الهيئات و التنظيمات الخاصة باعتبارها من أشخاص القانون الخاص فإن الهيئات الخاصة مثل: جمعيات، نقابات و التنظيمات المهنية و الشركات المدنية و التجارية الخاصة، و المؤسسات العمومية الاقتصادية E.P.E لا يمكنها أصلاً أن تصدر قرارات إدارية إلا إذا اتصل أو انصب نشاطها على مرفق عام و مع ذلك فإن المادة **9 (فقرة أولى) من القانون العضوي رقم 98-** **01** المتعلق بمجلس الدولة فقد جعلت قرارات المنظمات المهنية الوطنية (منظمة المحامين، التنظيم المهني للمهندسين المعماريين، تنظيم الأطباء، الغرفة الوطنية للمحضرين...) من قبيل القرارات الإدارية، حيث أنها تصلح مثلاً للطعن بإلغاء أمام مجلس الدولة بشأنها شأن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات إدارية المركزية (وزارات).<sup>(1)</sup>

---

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 13.

### الفرع الثالث: القرار الإداري صادر بإرادة منفردة من الإدارة

حتى يكون تصرف الإدارة العامة قرارا إداريا يجب أن يصدر بإرادة المنفردة للإدارة حينما تمارس صلاحيتها القانونية<sup>(1)</sup> و عليه فالعقود الإدارية التي تبرمها السلطات الإدارية طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 02-250 مؤرخ في 24 جويلية 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم ليست قرارات إدارية<sup>(1)</sup> ي يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها و هو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق إرادتين سواء كانت هاتين الإرادتين لشخصين مع أشخاص القانون العام أو كان أحدهما لشخص من أشخاص القانون الخاص و القول بضرورة أن يكون العمل الإداري صادرا من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب حصة إدارية واحدة.<sup>(2)</sup>

---

(1) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 15.

(2) دكتور مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 160.

### المطلب الثالث: أنواع القرارات الإدارية

كما أن القرارات تتنوع من قرارات بسيطة و قرارات مركبة و قرارات منشأة و قرارات كاشفة و قرارات قابلة للرقابة القضائية و قرارات غير قابلة للرقابة القضائية (أعمال السادة) إلا أن أهم التصنيفات هي تلك التي تنقسم إلى قرارات مركزية و قرارات لا مركزية (معيار عضوي شكلي) بالنظر إلى مضمونها و مركزها القانونية المتعلقة (معيار مادي / موضوعي) قرارات فردية و قرارات تنظيمية.<sup>(1)</sup>

- قرارات قابلة للرقابة القضائية و قرارات غير قابلة للرقابة القضائية (أعمال السيادة).  
إلا أن أهم التصنيفات هي تلك التي تقسم قرارات مركزية و لا مركزية و قرارات فردية و قرارات تنظيمية.

---

(1) - د. عمار عابدي، القانون الإداري ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون - الجزائر، ط5 2008 - ص 114.

### الفرع الأول: القرارات الإدارية من حيث التكوين

تنقسم القرارات من هذه الجهة إلى قرارات بسيطة و هي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل و تستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر كالقرار الصادر بتعيين موظف أو ترفيته أو نقله و هي الصورة الأكثر شيوعا في القرارات الإدارية.

أما النوع الثاني فهو القرارات المركبة و هي تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة تتم بعدة مراحل و من هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة و قرار إرساء المزارد أو إجراء المناقصة في العقود الإدارية، فالقرار الإداري الصادر بنزع الملكية للمنفعة العامة تصاحبه أعمال إدارية أخرى قد تكون سابقة أو معاصرة أو لاحقة له (يتم بتقرير المنفعة العامة للعقار موضوع نزع الملكية ثم إعداد كشوف الحصر لها و أخيرا صدور قرار نقل الملكية أو تقرير المنفعة العامة) و لهذا التقسيم أهمية تاريخية في فرنسا إذ أن القرارات التي تدخل في تكوين عمل إداري مركب كانت لا تقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة تطبيقا لنظرية الدعوى الموازية على أساس أن القانون لم ينظم لصاحب الشأن طريقا قضائيا آخر يستطيع به تحقيق ما توفره دعوى الإلغاء من مزايا

و قد تخلى مجلس الدولة الفرنسية عن هذه النظرية بصورة تدريجية عندما سمح بالطعن بالإلغاء في الأعمال القابلة للانفصال عن العملية المركبة.

و من جانب آخر تعتبر أهمية هذا التقسيم في أن القرارات البسيطة يمكن الطعن فيها بالإلغاء باعتبارها قرارات إدارية نهائية، أما في حالة القرارات المركبة فلا يجوز الطعن بالقرارات التمهيدية أو التحضيرية التي تتطلب تصديق جهات إدارية أخرى و لا يمكن الطعن بالإلغاء إلا بالقرار الإداري النهائي إنتاج لعملية مركبة و مع ذلك سمح القضاء الإداري كما بينا بفصل القرار الإداري الذي يساهم في عملية مركبة وفقا ما يسمى بالأعمال القابلة للانفصال و قبل الطعن فيها بصفة مستقلة و بشروط معينة فلقد استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن القرارات الإدارية السابقة على إبرام العقد أو الممهدة لانعقاده مثل قرارات لجان الفحص العطاءات و لجان البث في العطاءات و قرار استبعاد أحد المتعاقدين و قرار إرساء المزايدة أو إلغائها هي قرارات مستقلة عن العقد يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء و منحت نظرية الأعمال الإدارية المنفصلة لمن له مصلحة الغير أن يطعن بالإلغاء في هذه القرارات.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثاني: القرارات الإدارية من حيث الآثار

يمكن تقسيم القرارات من حيث طبيعة آثارها إلى قسمين: قرارات منشئة و هي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديلا أو إلغاء كقرار الصادر بتعيين موظف عام أو فصله أو معاقبته.

أما القسم الثاني من القرارات فيسمى القرارات الكاشفة و يقصد بها القرارات التي لا تحدث مركزا قانونيا جديدا و إنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائما مسبقا مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف و يتبين من ذلك أن القرارات الكاشفة تنحصر في إثبات و تقرير حالة موجودة من قبل و لا تتعدى ذلك إلى إنشاء مراكز قانونية جديدة.

و تتبين أهمية التفرقة بين القرارات الإدارية الكاشفة و القرارات الإدارية المنشئة في أمرين: أن القرارات المنشئة ترتب آثارها منذ صدورها أما القرارات الكاشفة فترجع آثارها إلى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها القرار إلا أن ذلك لا يعتبر إخلال بمبدأ عدم رجعية

(1) - د. مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 172.

القرارات الإدارية لأن القرارات الكاشفة فوري إذ انكشف عن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني محل القرار الكاشف.

القرارات الكاشفة يجوز للإدارة سحبها دون التقيد بميعاد محدد مطلقاً أما القرارات المنشئة فإن سحبها يكون مقيد بميعاد الطعن بالإلغاء.<sup>(1)</sup>

### الفرع الثالث: القرارات الإدارية من حيث مداها

تنقسم القرارات الإدارية من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية أو لوائح، و قرارات فردية و يعد هذا التقسيم من أهم تقسيمات القرارات الإدارية لما يترتب عليها من نتائج تتعلق بالنظام القانوني الذي تخضع له القرارات التنظيمية و القرارات الفردية.

أولاً: القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة.

و عمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لا تعني أنها تنطبق على كافة الأشخاص في المجتمع فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بدواتهم و القرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع ثانوي يقوم إلى جانب التشريع العادي إلا أنه يصدر عن الإدارة.<sup>(2)</sup>

و على رغم من اشتراك اللائحة مع القانون من حيث أنهما يتضمنان قواعد عامة مجردة، فإنهما يختلفان في المضمون كل منهما فالقانون يضع و يقرر مبادئ عامة أساسية بينما يقتصر دور اللائحة على إيراد الأحكام التفصيلية التي يتعرض إليها القانون، كما أن القانون يصدر من السلطة التشريعية و اللائحة تصدر من طرف السلطة التنفيذية و تنتوع إلى عدة أنواع:

**1- اللوائح التنفيذية:** و هي التي تصدرها الإدارة بغرض وضع القانون موضع التنفيذ و هي تخضع تماماً للقانون و تنقيد به و تتبعه فلا تملك أن تعدل فيه أو تضيف إليه أو تعطل تنفيذه.

**2- لوائح الضبط:** هي تلك اللوائح التي تصدرها الإدارة بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة: الأمن العام، الصحة العامة و السكنية العامة و توقع عقوبات على مخالفتها مثل لوائح المرور...

(1) - مازن راضي ليلو، المرجع السابق - ص 173.

(2) - د. مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 179.

**3- اللوائح التنظيمية:** تتجلى اللوائح التنظيمية في ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم رئاسية بموجب المادة 125 (فقرة 1) من الدستور التي تنص على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المتخصصة للقانون".<sup>(1)</sup>

**4- لوائح الضرورة:** و هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في غيبة البرلمان لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة، تهدد أمن الدولة و سلامتها حيث تنص المادة 124 (فقرة 03) من الدستور: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

**5- لوائح تفويضية:** و هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية هي أصلا من اختصاص القانون أي من صلاحيات البرلمان.

و بالرجوع إلى دستور 1996 نجده سكت و لم ينص على هذا النوع من القرارات الإدارية التنظيمية.

**ثانيا:** القرارات الفردية: و هي التي تنشئ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفرادا معينين بدواتهم و تستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة مثل قرار الصادر بتعيين موظف عام أو ترقية عدد من الموظفين أو كقرار وزير داخلية بتعيين الكاتب العام لأي بلدية.

(1) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 37.

## الفرع الرابع: القرارات الإدارية من حيث الجهة الصادرة لها

و يقصد في الجزائر أو أهم وحدات الإدارة المركزية رئاسة الجمهورية، رئاسة الحكومة الوزارة و الهيئات و المؤسسات الوطنية.

**1- رئاسة الجمهورية:** باعتباره رئيسا للدولة إلى جانب رئيس الحكومة مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية (الإدارة العامة) في أعلى مستوياتها و لذلك يتمتع بصلاحيات واسعة تبعا للمركز الممتاز الذي منحه إياه الدستور يمكن أن يصدر قرارات إدارية.

مثل الأوامر حيث تنص **المادة 124** من الدستور على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بعد مرور **75 يوما** من إيداعه لديه".

و من الناحية الموضوعية المادية لا تختلف عن الأعمال التشريعية (قوانين) التي لا تصلح لأن يكون محلا لأي طعن قضائي، و من الناحية العضوية (الشكلية) لا تختلف عن الأعمال الإدارية (القرارات الإدارية) لصدورها من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) وفي هذا السياق يذهب القضاء والفقهاء في فرنسا إلى التمييز بين مرحلتين:

الأولى قبل المصادقة عليها من البرلمان تعتبر فيها الأوامر مجرد أعمال إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة و الثانية بعد مصادقة عليها من البرلمان حيث تتحول الأوامر إلى أعمال تشريعية غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

**2- المراسيم الرئاسية:** تنص الفقرة الأولى من **المادة 125** من الدستور: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المتخصصة للقانون" و هي أعمال و قرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية و عليه فهي تصلح مبدئيا لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص مدى المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدئيا و نهائيا أعمالا **للمادة 9** من القانون العضوي رقم **98-01** ما لم تكيف على أنها أعمال السيادة الأمر الذي يخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة باعتبارها قرارات غير قابلة للرقابة القضائية.<sup>(1)</sup>

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 17.



و تعود فكرة و نظرية أعمال السيادة إلى الظروف التاريخية الخاصة بمجلس الدولة الفرنسي حيث أقامها كدرع واق لحماية من خطر إغائه من طرف السلطة الإدارية المركزية و تجنباً للاصطدام بها، و تظهر أعمال السادة كما ينجلي من قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مجالين أساسيين هما: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية (الأعمال المصيرية للانتخابات التشريعية) المرسوم الرئاسي بتحديد الانتخابات باستدعاء الهيئة الانتخابية وفقاً للقانون العضوي المتعلق بالانتخابات و أيضاً قرار حل المجالس النيابية (مادة 129 من الدستور) و سحب رئيس الحكومة لمشروع القانون في حالة عدم المصادقة عليه من طرف غرفتي برلمان - مجلس الأمة.

### **1-العلاقات الدولية: الأعمال و الإجراءات و التصرفات التي تقوم بها السلطات التنفيذية في**

مجال علاقاتها الدولية و الخارجية و الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية (131-132 من الدستور) الأعمال المتعلقة بإدارة و تسيير الحرب (المادة 95-96 من الدستور) يتميز النظام القانوني لأعمال السيادة بعدم خضوعها للرقابة القضائية سواء قضاء الإداري أو العادي إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء.

### **2- الرئاسة الحكومية: إلى جانب مصالح و هيئات رئاسة الحكومة التي قد تخولها القوانين و**

الأنظمة اتخاذ تصرفات من قبيل القرارات الإدارية (خاصة الأمين العام للحكومة) تمس التسيير و التنظيم الداخلي لتلك المصالح فإن رئيس الحكومة تخوله المادة 85.

### **(الفقرة 03) من الدستور ممارسة السلطة التنظيمية**

**3- الوزارة:** يتمتع أعضاء الحكومة خاصة الوزراء بسلطة إصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع لكل وزير سواء كانت قرارات تنظيمية أو فردية، و القرارات الوزارية تنشر أصلاً في النشرة الرسمية للوزارة حيث تنص المادة 9 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/4 (الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن) على ذلك "أن تنشر الإدارة بانتظام التعليمات و المناشير و المذكرات و الآراء التي تهم علاقاتها بالمواطنين....و نشره وفقاً لأحكام التنظيم الجاري به".

و هناك قرارات إدارية اللامركزية، سواء إقليمية (إدارة محلية) التي تركز على الاختصاص الإقليمي و لا مركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

القرارات الصادرة عن السلطات المختصة ككل من الولاية و البلدية باعتبارها و حدثي الإدارة اللامركزية الإقليمية طبقاً للمادة 15 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية و

يتخذ الوالي قرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي النوع الأول النوع الأول، و ممارسة السلطات المحددة قرارات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة و قرارات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية حيث تنص **المادة 83** من قانون الولاية: "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن المداولات لمجلس الشعبي البلدي".

كما يصدر القرارات اللازمة باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس (مواد 83-91) و مهما يكن فإن القرارات الوالي تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية (مادة 104 **فقرة ثانية**) و لعل أهم فائدة للتمييز بين قرارات الوالي إنما هو عدم اشتراط توقيع عريضة الاستئناف أمام مجلس الدولة من طرف المحامي فيما يصدر من قرارات قضائية عن الغرفة الإدارية الجهوية المختصة بالطعن فيها بإلغاء في القرارات الوالي التي يتخذها كمثل للدولة خلافا لتلك التي يتخذها كمثل للولاية حيث يشترط من حيث الإجراءات ضرورة توقيع عريضة استئناف من طرف محام مقبول أمام المحكمة العليا و مجلس الدولة تحت طائلة رفض الاستئناف شكلاً، كما يترتب أيضاً على ذلك التمييز ترتيب مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة جراء قرارات الوالي كمثل للدولة بينما تتحمل مسؤولية التعويض الولاية إذا ما صدرت قرارات الوالي تمثيلاً لها.

و أيضاً بالنسبة للقرارات البلدية يمثل الرئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفقاً للأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.<sup>(1)</sup>

قرارات رئيس البلدية ممثل للبلدية حينما يمارس اختصاصات الواردة خاصة في المواد 85 إلى 66 من قانون البلدية أو قانوني آخر سواء كان تشريعياً أو تنظيمياً مثل المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 91-**المؤرخ في ماي 1991** المتعلق بالتعمير التي تخول لرئيس البلدية سلطة منح رخصة البناء وفقاً لإجراءات معينة و القرارات بصفته ممثلاً للدولة حينما يمارس الاختصاصات الواردة خاصة في المواد 67 إلى 78 من قانون البلدية (حالة مدنية، الضبط الإداري، الخدمة الوطنية).

أما اللامركزية مرفقية في شكل مؤسسات عامة كالقرارات التي تصدرها الجامعات و المعاهد العليا و الدواوين الوطنية و المؤسسات العمومية الولائية و البلدية العاملة في شتى المجالات كالنقل و النظافة و السكن التي تدخل قانوناً في صلاحيتها و نظراً لاكتسابها الشخصية المعنوية فإن المؤسسات

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 27

العامّة تستلزم تعيين نائب يعبر عن إرادتها وفقاً للمادة 50 من قانون المدني في صورة مدير أو رئيس له السلطة إصدار القرارات الإدارية التي تتعلق بتسييرها وإدارتها.<sup>(2)</sup>

## المبحث الثاني: أركان القرار الإداري

يقوم أي قرار إداري مهما كان نوعه و الجهة التي أصدرته بتوافر مجموعة من الشروط و العناصر و تتمثل فيما يلي: السبب، اختصاص الشكل و الإجراءات، المحل، الهدف أو الغاية، و هذه الأركان تمثل صحة القرار الإداري من حيث مشروعيته من عدمها.<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول: ركن السبب

لقد قدمت عدة تعريفات لهذا الركن منها ركن السبب و هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا و مستقلة عن ذهنية و عقلية و إرادة شخص سلطة الإدارة و تحركه و تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمجابهة هذا الأمر أو هذه الواقعة و منها كذلك التعريف الذي يقول "إن السبب تلك الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق العمل الإداري و تبرر احتمال اتخاذ..."، كما عرف ركن السبب مرة أخرى على أنه "... هو حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة و مستقلة عن إرادته تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وان يتخذ قرارا ما" وعرفه القضاء الإداري المصري على النحو التالي "انه حالة واقعية أو قانونية تحمل لإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار" و تلتقي جل هذه التعريفات و غيرها لركن السبب في

(2) - د. محمد صغير بعلی، المرجع السابق، ص 33.

(1) - د. عمار عوادي، القانون الإداري ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، ط 5 سنة

2008،

ص 144.

القرارات الإدارية على أنه الواقعة المادية و القانونية التي تحدث و تقوم خارجا و بعيدا عن ذهنية و إرادة السلطة الإدارية المختصة فتحركها و تدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية.

و من أمثلة الوقائع المادية حالة الحي السكني للمادية التي تجعله مهددا بالسقوط على سكانه أو على من يحيط به من أشخاص و أملاك فتحرك هذه الواقعة المادية (مشكلة) رجل السلطة الإدارية المختص بعد تكييف هذه الواقعة المادية سليما و تقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة القرار الذي يجب اتخاذه تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري يقضي بإخلاء هذا الحي من سكانه و هدمه.

و من أمثلة الوقائع القانونية التي تتمثل في حالة شغور مركز وظيفي (منصب عمل) و قيام ضرورة شغله بموظف عام تتوفر فيه هذه الشروط المختلفة التي يتطلبها هذا المركز الوظيفي و يظهر شخص تتوفر فيه هذه الشروط فتحرك هذه الواقعة القانونية رجل السلطة الإدارية المختص و تدفعه، بعد قيامه بعملية التكييف القانوني لهذه الواقعة و تقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة القرار الذي يجب اتخاذه تدفعه إلى اتخاذ قرار إداري بتعيين الموظف لشغل المركز الوظيفي لمنصب العمل الشاغر.

كما يشتمل هذا الركن على عناصر و هي ثلاثة تم اكتشافها عن طريق القضاء الإداري المقارن و هي عنصر الوجود المادي و القانوني للوقائع و عنصر التكييف القانوني السليم لهاته الوقائع المادية و القانونية من طرف السلطة الإدارية المختصة و عنصر التقدير السليم إحدى ملائمة الواقعة موجودة فعلا و واقعا و صحيحة و ليست تخيلا أو توها خاطئا من طرف رجل سلطة الإدارة المختصة.

- و معنى عنصر التكييف القانوني للوقائع فهو عملية إسناد الواقعة المادة أو القانونية الموجودة و الثابتة لدى رجل السلطة الإدارية المختص و إلحاقها بالقواعد القانونية و التنظيمية التي تنطبق عليها و تحكمها.<sup>(1)</sup>

**مثال:** تكييف خطأ مهني (واقعة قانونية) يتعلق بإلحاق ضرر بممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب

الغفلة و الإهمال على أنه من الدرجة الثالثة بينما هو خطأ من الدرجة الثانية فقط طبقا **70 المادة** من

المرسوم: **82-302 مؤرخ 11/09/1982.**<sup>(2)</sup>

(1) - د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 116.  
(2) - د. محمد صغير بعلي - ص 47.

- أما المقصود بعنصر التقدير مدى ملائمة و أهمية و خطورة الوقائع المادية أو القانونية فهو ضرورة قيام السلطة الإدارية المختصة أو رجل السلطة الإدارية المختص بتقدير مدى خطورة و أهمية الوقائع القائمة و الثابتة و مدى فلاءمتها للقرار الإداري معين بذاته و مناسب و ملائم في مواجهة هذه الوقائع أي تحديد و تقدير قيم هذه الوقائع المتوجهة و المسببة لاتخاذ قرار معين دون غيره لأن رجل السلطة الإدارية المختص إذا لم يقدم بتقدير و تقييم مدى خطورة و أهمية و ملائمة الوقائع القائمة و الثابتة تقييما و تقديرا سليما و صحيحا فإنه سوف يتخذ قرار إداري غير مناسب و غير ملائم.

كما استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري:

1- أن يكون سبب القرار قائما و موجودا حتى تاريخ اتخاذ القرار و يتفرع من هذا الشرط ضرورتان الأولى أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلا و إلا كان القرار الإداري معيبا في سببه و الثاني يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار، فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيبا في سببه و صدوره في هذه الحالة و كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجودا قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك، و إن جاز يكون مبررا لصدور قرار جديد. (1)

2- كما يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون سببه مشروعا مندرجا في النظام القانوني السائد بالدولة و كأن يكون الإجراء أو القرار التأديبي خطأ مهني معين و ارد بالقانون (قانون الوظيفة العمومي مثلا). (2)

## المطلب الثاني: ركن الاختصاص

"كما يمكن تعريفه بأنه القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية ركن الاختصاص في القرارات الإدارية يمكن تعريفه بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطىها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف و يتخذ قرارات إدارية باسم و

..44(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص  
(2) - د. مازن راضي ليلو، ص 165.

لحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانونا. على القيام بعمل معين على الوجه القانوني".<sup>(1)</sup>

و يمكن أن نستكمل عملية تحديد و تعريف ركن الاختصاص في القرارات الإدارية عن طريق تحديد مصادر ركن الاختصاص أولا، و تحديد صور ركن الاختصاص ثانيا و بيان عناصره ثالثا.

### أولاً: مصادر ركن الاختصاص في القرارات الإدارية:

إن قواعد النظام القانوني للدولة هي التي تحدد الاختصاص للأشخاص و السلطات الإدارية للتصرف و اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة لتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة و تدور مصادر ركن الاختصاص مع مصادر النظام القانوني السائد في الدولة كما تتدرج قواعد الاختصاص وفقا لدرجة قوتها القانونية الإلزامية مع تدرج هرم السلطات الإدارية في الدولة، فلهذا نجد القواعد القانونية الدستورية تأتي في قمة تدرج مصادر القواعد القانونية للاختصاص و تنحصر قواعد الاختصاص الدستورية في تحديد اختصاص رئيس الدولة باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في بعض النظم الدستورية مثل النظام الدستوري الجزائري، فهكذا نجد الفقرات 7، 8، 10، 11، 12 من المادة 111 و المادة 152 من الدستور الجزائري متعلق بتحديد الاختصاص الإداري لرئيس الدولة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري ثم نجد التشريع بمفهومه الضيق و الذي يكون مصدرا من مصادر قواعد ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، و من أمثلة ذلك المواد 36-63 من قانون الولاية التي تنظم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي و المواد 150-165 من قانون الولاية المتعلقة بتنظيم اختصاص الوالي في النظام الإداري الجزائري.<sup>(2)</sup>

و من أمثلة القواعد القانونية التشريعية بالمعنى الضيق و الخاص بالقانون و التشريع و التي تشكل مصدرا ركن الاختصاص في القرارات الإدارية المواد 135-170 من قانون البلدية المتعلقة بتنظيم اختصاص المجلس الشعبي البلدي في النظام الجزائري.

و قد تكون مصادر ركن القرارات الإدارية قرارات إدارية و تنظيمية كما هو الحال في تحديد و تنظيم اختصاص الوزارات في النظام الدستوري - الإداري الجزائري - حيث يحدد رئيس الدولة بموجب الفقرتين 7 و 10 من المادة 111 من دستور 1976 و كذا المادة 152 من ذات الدستور و ينظم اختصاصات الوزارات و الوزراء بموجب قرارات إدارية تنظيمية في صورة مراسيم و كذا

(1) - د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 117.

(2) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 117.

اختصاصات رئيس دولة بموجب المادة 11 الفقرة 10 و المادة 152 من الدستور المذكور أعلاه المتعلقة بتحديد و تنظيم اختصاصات المؤسسات العامة و تجهزتها بموجب مراسيم.

و قد تكون قواعد مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية أحكام و اجتهادات قضائية كما هو الحال في أحكام القضاء الإداري المتعلقة بتنظيم اختصاص الموظف الفعلي، كما قد تكون قواعد مصادر في اتخاذ القرارات الإدارية قواعد عرفية مثل العرف الدستوري الإداري الذي يفضي باختصاص رئيس الدولة بوظيفة المحافظة على النظام العام، فمصدر اختصاص رؤساء الدول في قيام بوظيفة المحافظة على النظام العام في الدول و هو عرف دستور إداري.

**ثانياً:** من صور ركن الاختصاص قد يكون مقيدا و قد يكون اختصاصا تقديريا و قد يكون الاختصاص فرديا أو منفردا و قد يكون اختصاصا مشتركا.

**1-** يكون الاختصاص في اتخاذ القرار الإداري مقيدا عندما تكون السلطة الإدارية المختصة بإصداره لا تتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير و الملائمة، لأن النظام القانوني قد شمل و أحاط بكل تفاصيل و عناصر و أركان و شروط و ظروف التصرف بصورة ملزمة، و لم يترك مجالاً أو ركناً للتقدير و حرية التصرف فيكون عندئذ اختصاصا مقيدا.

**2-** أما الاختصاص التقديري فإنه يتقرر و يوجد عندما يتخلف و ينقص التنظيم القانوني التصرف في إحدى عناصر أركان أو شرط أو أكثر من عناصر و أركان و شروط التصرف و لا يتعرض لها بالتنظيم التفصيل و الملزم فتتعد سلطة التصرف و تتحرك حرية التقدير و الملائمة رجل السلطة الإدارية المختص لأنه يتمتع بحرية التصرف و سلطة التقدير في النطاق و المجال الذي في التصرف القرار.<sup>(1)</sup>

**3-** أما الاختصاص المنفرد و المستقل و الاختصاص المشترك، يكون الاختصاص منفردا و مستقلا عندما يمارس رجل السلطة الإدارية أو السلطة المختصة في اتخاذ القرارات الإدارية بصورة منفردة و مستقلة لا يشارك في ذلك أي جهة أو سلطة أخرى لكن قد يكون الاختصاص مشترك بين أكثر من سلطة إدارية و ذلك عندما يتدخل التنظيم القانوني و يشترط لصدور بعض القرارات الإدارية اشتراك كل السلطات الإدارية المعنية و المختصة التي يصدر بشأنها القرار الإداري المزمع اتخاذه، و من أمثلتها قرارات التوظيف و الترقية و الفصل من الوظيفة، و قبول الاستقالة التي تصدر من الوزير صاحب العمل و وزير المالية و الوزير المكلف بالوظيفة العامة و قرارات منح صفة للضبط القضائي

(1) - د.عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 119.

لضابط الأمن و الدرك و رجال الأمن العسكري التي يشترك في إصدارها و اتخاذها كل من وزير الدفاع و وزير العدالة و وزير الداخلية أو المدير المعني بالأمن.

**ثالثاً:** للاختصاص أربع عناصر أو صور يجب أن تحترم و تتوفر حتى لا يصاب القرار الإداري بعيب عدم الاختصاص، و هذه العناصر هي العنصر الشخصي و العنصر المكاني و العنصر الموضوعي و العنصر الزماني.

**1-** و المقصود بالعنصر الشخصي في ركن الاختصاص في القرارات الإدارية هو أن تصدر هذه القرارات و تتخذ من طرف الأشخاص أو الهيئات أو السلطات الإدارية و المعينة بنصوص التنظيم القانوني للتصرف و المرخص لها وحدها باتخاذ و إصدار هذه القرارات.

و الأصل العام هو أن وجوب ممارسة الاختصاص من طرف شخص أو ذات السلطة الإدارية المختصة الأصلية و لكن بعض الحالات و لحكم و أسباب مختلفة قد يمارس بعض من مضمون الاختصاص من طرف أشخاص غير المختص الأصلي كاستثناء كما هو في حالتها التفويض الإداري و الحلول الإداري حيث يظل الأصل مختصاً و مسؤولاً.

في ذات الوقت عن التصرفات التي يقوم بها نيابة عنه كل من المفوض إليه و الحال.

**2-** أما فيما يخص العنصر الموضوعي لركن الاختصاص في القرارات الإدارية هو تحديد الموضوعات و طبيعة الأعمال التي يجوز للشخص المختص أن يتخذ و يصدر بشأنها قرارات إدارية، بحيث لا يجب أن يتخطاها المختص في ممارسة اختصاصه و إلا وقعت قرارات مشوبة يعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

**3-** و العنصر المكاني في ركن الاختصاص القرارات الإدارية و يقصد به هو تحديد و حصر الحدود الإدارية أو الدائرة المكانية التي يجوز لرجل السلطة الإدارية المختص أن يمارس في نطاقها و حدودها اختصاصه بإصدار قرارات إدارية مثل الحدود الإدارية للولاية و الدائرة و المكانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

**4-** و العنصر الأخير لركن الاختصاص في القرارات الإدارية و عنصر الزماني و هو تحديد البعد الزمني أو المدة الزمنية المحددة للسلطة الإدارية المختصة لممارسة اختصاصها و التي يجوز لها



خلالها إصدار قرارات إدارية مثل مدة ولاية المجالس الشعبية الولائية و البلدية و مدة تعيين الولاية و الوزراء و المديرين العاملين للمؤسسات. (1)

### المطلب الثالث: ركن الشكل و الإجراءات

لا توجد قواعد عامة تبين الأشكال و الإجراءات اللازمة في جميع القرارات الإدارية، إلا أن النصوص قد تفرض على الإدارة أن تتبع إجراءات محددة أو أن تفرغ قراراتها في أشكال و قوالب معينة، و يقصد بركن الشكل و الإجراءات في القرار الإداري إفصاح الإدارة عن إرادتها، أي مجموعة التدابير تتبعها الإدارة للتعبير عن إرادتها بصورة معينة صريحة أو ضمنية، و يحتوي النظام القانوني و السائد بالدولة على مجموعة من القواعد تشكل ما يسميه البعض "الإجراءات الإدارية الغير قضائية" حتى أن الأمر وصل في بعض الدول (ألمانيا مثلا) إلى إصدار تقنينات شاملة و متكاملة للإجراءات الإدارية.

و ترجع أهمية ركن شكل و الإجراءات كما هو الحال في جميع الإجراءات الجزائية و المدنية إلى ما يوفره من حماية و دعم سواء للمصلحة العامة يهدف إلى اتخاذ قرارات مدروسة و يحافظ على مبدأ الشرعية في الدولة و المصلحة الخاصة يهدف إلى حماية حقوق و حريات الأفراد من حيث تقييد و لجم تعسف و انحراف الإدارة و صب قراراتها و أعمالها في قوالب مادية تسهل عملية الرقابة عليها خاصة القضائية منها في حالة الطعن فيها، و القاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع إجراءات معينة لإصدار قراراتها و إفراغها و صبها في شكل قوالب محددة ما لم يلزمها القانون بذلك في بعض الحالات، و في هذا السياق ذهبت المادة 21 من المرسوم رقم 88-131 "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار و تحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءات و طرقها و دوائر تنظيم عملها و على تخفيف ذلك و عليها تعد مطبوعاتها و استمارات مقننة بسيطة في تصميمها مختصرة و مفهومة في مضمونها و جذابة في شكلها و تقرأ بسهولة، و يجب عليها زيادة على ذلك أن تطور إجراء ضروري لتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم و التسيير. (2)

**أولاً: الإجراءات:** يقصد بإجراءات القرار الإداري الترتيب و التصرفات التي تتبعها الإدارة و تقوم بها قبل اتخاذ القرار و إصداره نهائياً، و من صورها:

(1) - د.عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 120

(2) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق - ص 72.

**1- الاستشارة:** و التي تعتبر الإجراء الاستشاري أهم إجراءات القرار الإداري و الذي يظهر في الواقع منها:

(أ) - **الاستشارة الاختيارية:** و التي يمكن للإدارة أن تلجأ إليها دون أن يكون هناك نص يلزمها بذلك.

(ب) - **الاستشارة الإلزامية (الإجبارية):** و يتجلى هذا النوع حينما يوجد نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ قرارها أن تلجأ إلى استشارة جهة أخرى مثل ما جاء في المادة 32 قانون بلدي: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه و يصدر القرار الوالي المعلل منه بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور القرار نهائي من الجهة القضائية.

(ج) - **التقرير المسبق لصحتها،** يشترط في بعض القرارات أن يسبق إصدارها إعداد و تقديم تقرير من طرف جهة أخرى.

(د) - **الرأي المطابق** يتمثل هذا الإجراء الاستشاري في أن الإدارة ملزمة باستطلاع رأي جهة أخرى مع ضرورة الالتزام أيضا بذلك الرأي لدى إصدار القرار، مثال ذلك ما ورد **بالمادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176** المتعلق بالتعمير "لا يمكن منح رخصة البناء من طرف رئيس البلدية إلا بعد ضرورة التزام و تقيد برأي مصالح التقنية للتعمير".

**2- الاقتراح:** يشترط أحيانا لصحة القرار الإداري أن يتخذ بناء على اقتراح من جهة أخرى.

**3- مرور مدة زمنية:** تشترط النصوص أحيانا اعتبار القرار الإداري متخذاً بعد مرور و فوات مدة زمنية معينة كأن تعتبر أن سكوت الإدارة و عدم إفصاحها عن إرادتها يعتبر قراراً إدارياً (قرار ضمني) مثل ما ورد **بالمادة 41** قانون بلدي "تتخذ المداولات بحكم القانون بعد (15 يوماً) من إيداعها لدى الولاية، و خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه.<sup>(1)</sup>

**4- الإجراء المضاد "حق الدفاع":** و هو مبدأ من مبادئ القانون تلتزم به الإدارة لدى إصدار قرارها سواء ورد به نص أو لم يرد.

(1) - د.محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 74.

و يظهر هذا الإجراء خاصة في مجال التأديب أو مجال الضبط الإداري و كل ما من شأنه أن يشكل خطرا على الحقوق و الحريات، لقد نصت مادة 65 من المرسوم 82-302 المؤرخ في 11-09-1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العامل الفردية: "لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل (الموظف) المعني إلا إذا رفض المثول و تمت معاينة ذلك قانونا".

**ثانيا: الشكل:** يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري أي القالب الذي يفرغ فيه، إذ أنه يكون: كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمنيا كما يقتضي أحيانا أن يتضمن توقيعا أو تسببا أو تحيينا.

و القرار المكتوب ظاهرة الكتابة عامة و شائعة في القرارات الإدارية للوضوح و الشفافية و تسهيل الإثبات و قرار يمكن إصداره شفويا ما لم تشترط النصوص الكتابة، أما فيما يخص القرار الصريح و القرار الضمني مثل ما ورد في المادة 43 قانون بلدي فيما يخص مداوات مجلس الشعبي البلدي إذا لم يصدر الوالي قرار فيها خلال (30 يوما) تعتبر مصادقا عليها، أما التسبب فلقد استقر الفقه و القضاء في فرنسا أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا أنه تعرض هذا المبدأ للانتقادات التي تعرض تعدل الوضع نحو توسيع نطاق تسبب القرارات الإدارية في العديد من المجالات دعما لشفافية العمل الإداري و تسهيلات لرقابة القضاء الإداري في حالة النزاع الإداري حولها.

مثل المواد 32، 44، 82 من قانون بلدي و 41، 51، 53 قانون ولائي.

**مادة 125، 126 من المرسوم 85-59** سلف ذكر المتعلق بالقرارات التأديبية، و بالنسبة للتوقيع القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري يقتضي عمليا لإصداره توقيع الجهة المختصة سواء ورد هذا الإجراء في نص قانوني أو لم يرد.

و ذلك من أجل إضفاء المزيد من المصادقية و الحجية على الوثائق الإدارية كوسائل إثبات و خلاصة القول أن القضاء الإداري يميز بين الشكليات الجوهرية و الثانوية حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار يعيب الشكل مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي حينها يطعن فيه دون الثاني.<sup>(1)</sup>

### **المطلب الرابع: ركن المحل**

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني و المترتب على إصداره حالا مباشرة

.Immédiatement et directement

إن محل أقرار إداري يكمن في موضوعه المتمثل في مركز قانوني عام أو خاص من حيث الإنشاء و التعديل أو الإلغاء.

و المركز القانوني هو مجموعة و كتلة: الحقوق (الأثار الإيجابية) و الالتزامات (الأثار السلبية) المتولدة و المترتبة عن القرار الإداري كتصرف قانوني خلافا للعمل المادي الذي له ذلك الأثر.

و من أمثلة المحل كقرار التعيين محله هو إنشاء و إحداث مركز قانوني جديد يتمثل في شغل الوظيفة و قرار الترقية محله تعديل مركز قانوني قائم و تنجم عنه حقوق (زيادة في المرتب) و التزامات (تعديل المهام) و كقرار الفصل محله و موضوعه إلغاء مركز قانوني قائم و زوال الحقوق و الالتزامات.

كما يشترط الفقه و القضاء لصحة القرار الإداري أن يكون ممكنا و مشروعاً، أن يكون ممكنا أن يكون محل القرار الإداري ممكن و ليس مستحيلاً، أن يرتب القرار أثره القانوني، فقرار الترقية يكون محله غير ممكن إذا اتضح أن الموظف بلغ سن التقاعد، كما أن قرار تحويل طالب من جامعة إلى جامعة أخرى يكون مستحيلاً إذا كان الطالب غير مسجلاً أصلاً.

أن يكون المحل مشروعاً يجب أن يكون الأثر القانوني الذي يقصد الإدارة ترتيبه جائز قانوناً من حيث اتفاقه و عدم تعارضه و مخالفته للنظام القانوني السائد بالدولة ضماناً بمبدأ المشروعية.

و مثال ذلك ما ورد بالمادة 32 من المرسوم رقم 82-302 السابق حينما نصت على أنه:  
" ... يمنع أي توظيف لا يستهدف شغل وظيفة شاغرة شغلاً نظامياً" بفتح و وجود المناصب و الاعتمادات المالية.<sup>(1)</sup>

أما المشروعية الإدارية فمعناها خضوع الأعمال و التصرفات و القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده حيث نصت المادة 4 من المرسوم رقم 88-131 على ما يلي: "يجب أن يندرج عمل السلطة الإدارية في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، و لهذه الصفة يجب أن تصدر التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء ضمن احترام النصوص التي تقتضيها"، و يتضمن مبدأ المشروعية مجموعة القواعد القانونية

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 80.

التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة الموجودة و الواردة بمختلف المصادر و التي تعتبر مرجعية للقاضي الإداري في قراراته و أحكامه لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية.

و شرط المشروعية يعتبر شرط صحة يؤدي انعدامه إلى قابلية القرار للإبطال لا للانعدام.<sup>(2)</sup>

### المطلب الخامس: ركن الغاية

يقصد بركن الغاية في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.

و عليه فإن غاية القرار الإداري تختلف عن كل من ركني: السبب و المحل، فإذا كان السبب هو الحالة القانونية أو الواقعية الخارجية عن إرادة مصدر القرار، فهو يتميز بالطابع الموضوعي بينما ركن الغاية يتميز بالطابع الذاتي، إذ هو تعبير عن قصد ونية و إرادة مصدر القرار.

كما يختلف ركن الغاية عن ركن المحل من حيث أن الغاية هي الأثر أو النتيجة البعيدة و غير المباشرة بينما محل القرار هو الأثر الحال و المباشر كما رأينا سابقا.

يشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة و التي تأخذ في الواقع صورتين رئيسيتين:

- الصورة الأولى المصلحة العامة يجب أن يسعى القرار الإداري و يتجه نحو تحقيق المصلحة العامة من حيث الاستجابة لمتطلبات الجمهور، و في هذا السياق جاءت **المادة 6 من المرسوم رقم 88-131** (المنظم بين العلاقات بين الإدارة و المواطن): "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها و هيكلها مع احتياجات المواطنين و تجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة". و القاعدة العامة أن النشاط الإداري و ما يتطلبه من قرارات إدارية إنما يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة *Intérêt général* و إلا اعتبر اعتداء ماديا *Voie de fait* كأن يسعى إلى تحقيق غرض شخصي محض.

الصورة الثانية تخصيص الأهداف يجب في بعض الحالات أن يسعى إلى تحقيق هدف معين حدده النص الذي يخول الاختصاص "تخصيص الأهداف *Spécialisation de but* و إلا كان منحرفا

(2) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 83.

بالسلطة حتى و إن كان يهدف تحقيق المصلحة و هو الأمر الذي يتجلى بوضوح في (لوائح الضبط) باعتبارها قرارات تهدف تحقيق هدف معين هو الحفاظ على الأمن العام و الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة.

يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها نظرا لاتجاه هدفه و غايته إلى تحقيق مآرب و أغراض شخصية أو سياسية أو مالية أو أي هدف آخر خارج عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص حيث تعتبر رقابة القاضي الإداري على مدى سلامة ركن الهدف و مدى وجود عيب الانحراف بالسلطة من المهام الشاقة و العسيرة حيث يرى الفقيه الفرنسي "هوريو" أن القاضي بهذا الصدد يتجاوز رقابة المشروعية بتقدير "الأخلاق الإدارية" و هو ما يتجلى في انحسار المستمر لوجه الإلغاء و من أشكال الانحراف بالسلطة.<sup>(1)</sup>

و يأخذ عيب الانحراف بالسلطة مظاهر متعددة تتمثل أساسا في:

**1- البعد عن المصلحة العامة و ذلك من خلال استهداف أغراض شخصية أو المحاباة للغير أو بغرض الانتقام أو لتحقيق غرض سياسي أو حزبي.**

**2- مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حينما يحدد القانون للإدارة تحقيق هدف معين من خلال إصداره قرارها فإن السعي على غير ذلك الهدف يعيب بالانحراف بالسلطة مما يستدعي إلغاؤه و حتى إن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة.**

و يترتب على العيب الذي يصيب و يشوب ركن الغاية في القرار الإداري (انحراف السلطة) البطلان و إلغاء سواء كان:

(أ) - إداريا: حيث يمكن للإدارة العامة أن تقوم بإلغاء قراراتها غير المشروعة بناء على تظلم يرفع أمامها أو من تلقاء نفسها.

(ب) - قضائيا: يقوم القضاء الإداري المختص بإلغاء القرار الإداري بناء على دعوى إلغاء ترفع أمامه.

كما يترتب على ذلك أيضا توقيع العقوبات على الشخص مصدر القرار تطبيقا للمادة 22 من الدستور "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

(1) - د. محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 85.

و كذلك المادة 5 من المرسوم رقم 88-131 تنص "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية و التأديبية التي يتعرض لها المتعسف".<sup>(1)</sup>

---

(1) – محمد الصغير بعلي، المرجع السابق ص 86.

## التنظيم الإداري المركزي

### مقدمة :

إن موضوع الإدارة المركزية يتسم بطابع سياسي ملموس و من ثم فهو أقرب إلى قانون الدستوري منه إلى القانون الإداري.

و كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة - التي تركز دستوريا على أساس نظرية الحق الإلهي المقدس و نظرية التفويض الإلهي غير المباشر كانت تطبق التركيز الإداري المطلق و الجامد في نطاق اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية تنحصر و تتركز في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة و حرمان عمال الدولة و موظفيها على مختلف درجات و مستويات السلم الإداري للدولة ، حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل و أمور الوظيفة الإدارية التي يقومون بها بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية ( سلطة الملك ) في كل صغيرة و كبيرة فكان عمال و موظفي الدولة على مختلف مستويات و درجات النظام الإداري مجرد أدوات و آلات فنية تنفيذية بحثة لا تبتكر و لا تخلف جديد في عالم الوظيفة الإدارية للدولة و هو ما يقودنا إلى طرح جملة الإشكاليات التالية :

-ماذا نعني بالنظام الإداري المركزي و ما مدى نجاعته ؟

-إلى أي مدى يمكن أن يتوافق نظامين ( مركزي و لا مركزي ) في دولة واحدة ؟.

### المبحث الأول : نظام الإداري المركزي

#### المطلب الأول : مفهوم النظام الإداري المركزي

المركزية الإدارية لغة تعني التوحيد و التجميع و التركيز حول نقطة مركزية معينة ( المركز ) و عدم التشتت و التجزئة أما المركزية الإدارية أو النظام الإداري المركزي فيتصد به توحيد و حصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية ( رئيس الدولة و الوزراء وممثلهم) في أقاليم الدولة حيث يؤدي هذا التركيز و التوحيد و التجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب و نمط النظام الإداري في الدولة و إلى إقامة و بناء الهيكل الإداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات و الدرجات ( فنيا ، علميا ، قانونيا و بشريا ) مترابطة ، متناسقة متدرجة يعلو بعضها البعض و هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري ( hiérarchies administrative ) و ترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق و إمكانية استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من أسفل .

كما تعرف المركزية على أنها تجمع السلطة في يد هيئة واحدة بحيث لا يبيت في أي شأن من شؤونها دون الرجوع إلى الرئاسة العليا و موافقتها عليه و لا يشترط في المركزية الإدارية أن يكون الرئيس الأعلى الذي تتركز في يده السلطة فردا إنما يجوز أن يكون هذا الرئيس هيئة متكونة من عدة أفراد كما يجوز في النظام المركزي تخويل الرؤوس حق إصدار القرارات التنفيذية دون حاجة إلى تصديق



الرئيس الأعلى و لكن في هذه الحالة قرارات المرؤوس تخضع لسلطات رئيسيه الذي يكون له حق إلغائها أو تعديلها .

**المطلب الثاني : النظام المركزي في ظل الدولة القديمة.**

كانت الدولة القديمة - دولة الملكيات المطلقة - التي تركز دستوريا على نظرية الحق الإلهي المقدس ونظرية التفويض الإلهي الغير مباشر ، حيث كانت تطبيق التركيز الإداري المطلق و الجامد في نظام اختصاصاتها ووظائفها الإدارية حيث كانت تتحصر سلطة التقرير النهائي في كل شؤون الوظيفة الإدارية و تتركز في يد الملك الموجود في عاصمة الدولة و حرمان عمال الدولة وموظفيها على مختلف درجات و مستويات السلم الإداري للدولة حتى القاعدة من سلطة اتخاذ القرارات و البت النهائي في مسائل و أمور الوظيفة الإدارية التي يقومون بها ، بل يجب عليهم الرجوع إلى السلطة الإدارية المركزية ( سلطة الملك ) في كل صغيرة و كبيرة فكان عمال وموظفي الدولة على مختلف مستويات و درجات النظام الإداري مجرد أدوات و آلات فنية تنفيذية بحتة و تبترك أي جديدة في عالم الوظيفة الإدارية للدولة و من أهم أسباب سياسة تركيز النظام الإداري المطلق الجامد في القديم نذكر ما يلي :

1- يعود وجود و سيادة النظام التركيز الإداري الجامد المطلق في القديم إلى أن الدولة لم تكن تقوم و تضطلع بوظائف إدارية معتبرة و أساسية ، بل كانت وظائفها الإدارية ضيقة جدا ، فتتصر و تتركز في الإدارة العسكرية و إدارة العدالة ،

و إدارة حفظ النظام ، و تجسدت مهام و أعمال الوظيفة الإدارية في هذه الحقبة التاريخية أساسا في الدفاع ، و الردع و إخضاع المحكومين لأوامر و سلطات الملوك و رغباتهم و أهوائهم .

2- جل اهتمامات سلطة الدولة كانت تتمركز حول وظيفة الحكم و تثبيت دعائمه و بناء الدولة القوية الموحدة و المطلقة و الخروج من فوضى النظام الإقطاعي و التخلص من الصراعات الدستورية و السياسية التي كانت قائمة في ذلك الوقت بين الملوك و رجال الدين من جهة و بين الملوك و رجال الدين و رجال الإقطاع جهة أخرى ( صراع متعدد الأطراف .

3- جو الفوضى الدستورية و السياسية و الاجتماعية الذي كان يسود الدولة القديمة جعل الرأي العام يميل إلى تفضيل إشباع رغبات و حاجات حكمه و تنظيمه سياسيا و اجتماعيا ، و تخليصه من عبودية الصراعات التي ضيعت الشعوب في متاهات الفوضى السياسية و الدستورية و الاجتماعية ، فتأثرت الشعوب نفسيا ،

و تقبلت أولوية وظيفة الحكم على وظيفة الإدارة في إدارة و تسيير شؤونها الإدارية ، فلم تكن هناك تطلعات و رغبات قوية و مسلحة للشعوب في المطالبة بحق المشاركة في إدارة و تسيير شؤونها الإدارية وفقا لإدارة ديمقراطية لا مركزية ، لذلك كان حتما أن يسود و يزدهر نظام التركيز الإداري الجامد المطلق في ظل الدولة القديمة .

**المطلب الثالث : مبررات النظام الإداري المركزي :**

يلعب النظام المركزي الإدارية دورا هاما في الحياة الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الإدارية و الاقتصادية في الدولة ، و يتجلى ذلك من بيان بعض مزايا و فوائد نظام المركزية الإدارية كأسلوب من أساليب الإدارة في الدولة الحديثة .

1- فالنظام الإداري المركزي يؤكد و يدعم الوحدة الوطنية و الدستورية للدولة ، و ذلك عن طريق حصر و تركيز السلطة الإدارية في الدولة في يد الحكومة المركزية و إحكام الرقابة على الوظيفة الإدارية عن طريق الرقابة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية ، و لذلك تتبنى و تعتمد كل الدول و النظم المعاصرة النظام الإداري المركزي لتدعيم وحدتها القانونية و الدستورية و السياسية الوطنية.

2- يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق وحدة أسلوب و نمط الوظيفة الإدارية في الدولة ، و يؤدي إلى ثبات و استقرار الإجراءات الإدارية و وضوحها و دقتها ، الأمر الذي يزيد من تقبلها و احترامها من قبل المواطنين و التزامهم بها .

و يساهم نظام المركزية الإدارية بهذه الميزة في القضاء على سبب من أسباب ظاهرة البيروقراطية المتمثل في الإجراءات الإدارية و تداخلها و تناقضها و غموضها على المواطنين .

3- أسلوب النظام الإداري المركزي يعد الأسلوب الإداري الأمثل الذي تستطيع بواسطة الدولة إدارة و تسيير و تمويل المؤسسات و المرافق الإدارية العامة الكبرى السياسية ( مرفق الدفاع الوطني مرفق العدالة ، مرفق الشؤون الخارجية ، مرفق التعليم الوطني المرافق الاقتصادية الكبرى ، وظيفة التخطيط فمثل هذه المرافق العامة لا يمكن إدارتها و تسييرها و تمويلها إلا بواسطة الدولة عن طريق النظام الإداري المركزي.

4- يؤدي تطبيق نظام المركزية الإدارية إلى تحقيق الاقتصاد و التوفير في أموال و موارد الدولة و يساعد على عدم الإسراف و التبذير و الإنفاق العام.

5- يلعب النظام الإداري المركزي دورا هاما و متميزا في إدارة الدولة الاشتراكية القائمة على أساس مبدأ التخطيط العام الشامل ، فبواسطة أسلوب و نظام المركزية الإدارية تستطيع الدولة الاشتراكية ضمان و تحقيق و حدة التنفيذ و التطبيق للخطط الوطنية و السياسية العامة السائدة في الدولة و الحيلولة دون الخروج على أهداف الخطط الوطنية و السياسات العامة المراد تحقيقها و تنفيذها في الدولة .

#### المطلب الرابع : عناصر نظام المركزية الإدارية.

1- تركيز و حصر سلطة الوظيفة الإدارية المركزية : من عناصر و مقومات النظام المركزي الإداري حصر و تجميع سلطة الوظيفة الإدارية و تركيزها في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة ، أي تجميع و حصر سلطات التقرير و البت النهائي في جميع شؤون و مسائل الوظيفة الإدارية في السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء و الوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني ، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في ظل النظام الدستوري الرئاسي ، و حق إصدار القرارات الإدارية النهائية و البتة في الشؤون و المسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة و سلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها و إلغائها هو سلطة

و حق مقرر و محجوز لرجال السلطة الإدارية المركزية ( الوزير الأول و الوزير أصلا في ظل النظام الدستوري البرلماني ورئيس الجمهورية و الوزراء في نطاق ضيق في ظل النظام الدستوري الرئاسي ) .. كذلك يدخل في إعداد السلطات الإدارية المركزية ممثلي الإدارة المركزية في أقاليم و مناطق الدولة الولاية مثلا حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية و يرتبطون بها لعلاقة التبعية

و الخضوع المباشر لها ،  
و إعطائهم قسطا و قدرا معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية ، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم مازالوا يرتبطون بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية و الخضوع لها.

2- السلم الإداري و التدرج الإداري : إن فكرة التدرج الإداري كعنصر من عناصر النظام الإداري المركزي يعني أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة المتكون من مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية المختلفة و مجموعة القواعد القانونية و الفنية المكونة له ، و المتكون أيضا من مجموعة العاملين الذين يعملون باسم الدولة و لحسابها يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل وهيئة مثلث أو هرم مترابط و متتابع الدرجات و المستويات و الطبقات يعلو بعضها فوق البعض و ترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري أو التدرج الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة قانونية مباشرة هي رابطة و علاقة السلطة الإدارية و الهيمنة من أعلى رابطة التبعية و الخضوع و الطاعة من أسفل .

و أن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج و التسلسل الإداري المترابط في هيكل و بناء النظام الإداري على مستوى من مستوياته بالنسبة لأية وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات و الهيئات المكونة لهذا النظام الإداري ، يجعل هذه الوحدة أو الهيئة

أ و الجماعة الإدارية التي لا تصبح تندمج في التدرج الإداري و ترتبط بدرجات و طبقات هذا التدرج الإداري .

برابطة و علاقة السلطة الرئاسية ، يجعل هذه الوحدة منفصلة و مستقلة عن النظام الإداري المركزية للدولة ، و هو غالبا ما يتحقق عن طريق منح هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالا إداريا و منفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية.

3- فكرة السلطة الرئاسية و يمكن أن تعرف السلطة الرئاسية قانونيا و فنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الديناموا الذي يحرك التدرج أو السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة و مفهوم السلطة الرئاسية في على الإدارة العامة و القانون الإداري هي حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص ففكرة السلطة الرئاسية تتألف من عنصرين هما :

أ- حق استعمال سلطة أو قوة الأمر و النهي فالرئيس الإداري أن وجد على طول \*مستويات تدرج السلم الإداري للقطاع الإداري في الدولة يملك حق استعمال سلطة إصدار و توجيه مجموعة من الأوامر و النواهي الملزمة للموظف أو العامل العام المرؤوس له مباشرة و يمارس في مواجهته مجموعة من السلطات و المكنات سواء على شخص المرؤوس كعامل عام للإدارة العامة تابع للدولة

أو على أعماله الوظيفية.

ب- واجب و التزام الطاعة و الخضوع و التبعية من قبل الموظف أو العامل العام المرؤوس :  
فالمرؤوس من واجباته و التزاماته الوظيفية واجب هو إطاعة أو أمر و نواهي رئيسه الإداري المباشر  
فالمرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع و الطاعة للقوانين و اللوائح و النظم العامة في الدولة بل هو  
ملزم قانوناً أيضاً بالخضوع لأوامر و نواهي و توجيهات و تعليمات رئيسية الإدارية و إطاعتها و  
تنفيذها في حدود القانون ، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر  
و نواهي رئيسه الإداري المباشر يعد و يكون خطأ إداري تأديبياً يعقد و ترتيب المسؤولية التأديبية  
للعامل أو الموظف المرؤوس جزاؤها توقيع عقوبات تأديبية عليه فالرئيس الإداري الموجود في أي  
مرتبة أو درجة على أية مستوى من مستويات السلم و التدرج الإداري يخول سلطة و حق تحريك و  
استعمال سلطات و مكينات السلطة الرئاسية في مواجهة العامل العام المرؤوس المباشر للرئيس الإداري  
المباشر .

## المبحث الثاني : سلطات و اعتبارات السلطة الرئاسية

### المطلب الأول : صور المركزية الإدارية

هناك صورتان للمركزية الإدارية و هما التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري

-الصورة الأولى : التركيز الإداري بمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها في عمومياتها و جزئياتها  
في يد الوزراء في العاصمة حيث لا يكون لممثلهم في الإقليم سلطة للبت في الأمور الإدارية أي تتركز  
سلطة التنفيذ في مكاتب الوزراء حيث لا تكون هناك أي سلطة خاصة لغيرهم من الموظفين المنتشرين  
في البلاد حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع المرافق العامة سواء كانت تلك المرافق وطنية  
أو محلية و محل في مثل هذا النظام لمجالس بلدية أو إقليمية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق  
المحلية و يمثل ذلك أساساً في تركيز ولاية البت و التقرير النهائي في جميع شؤون الوظيفة الإدارية  
في يد رجال الحكومة المركزية ، بمعنى إن يكون من حق هؤلاء و حدهم سلطة إصدار هذه القرارات  
الإدارية النهائية و ما تتضمنه هذه السلطة من ولاية تعديل هذه القرارات و تعديل أثارها أو سحبها أو  
إلغاءها ، كما يترتب على تركيز إصدار القرارات الإدارية احتكار عمال الحكومة المركزية و السلطة  
التعيين في الوظائف العامة ، فلا يترك اختيار للموظفين في الولايات و البلديات و الهيئات المحلية في  
سكان المناطق .

-الصورة الثانية : عدم التركيز الإداري و بمقتضاها يخول إلى موظفي الوزراء في العاصمة أو في  
الأقاليم سواء بمفردهم أو في شكل لجان ولاية البت في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير

كما أن تطبيق نظام عدم التركيز الإداري ضرورة لازمة في تنظيم الدولة و في كل المشروعات نظراً  
لما يترتب على التركيز المطلق من تعقيدات و قد أخذت معظم الدول الحديثة بصورة عدم التركيز  
الإداري و لهذا أخذت القوانين الحديثة تقيم

بجانب رئيس السلطة التنفيذية جهازاً إدارياً يتدرج في وحدات إدارية منظمة تنظيمياً رأسياً ، الأمر  
الذي يقتضي الاعتراف و لموظفيها غير أن قيام الدولة المعاصرة على أسلوب عدم التركيز الإداري لم  
يكن من شأنه في بداية الأمر أن يسلب مظاهر الوظيفة الإدارية بعمومياتها و جزئياتها من يد الحكومة  
إنما خفف العبء عن العاصمة بتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح و عمال منشئين في مختلف إقليم

الدولة ( و بلدياتها وولاياتها ) و تبقى كل هذه الهيئات و المصالح و هؤلاء الموظفين مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي طبقا للسلم الإداري القائم على قاعدة التبعية من ناحية ، حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها صعودا إلى أن نصل إلى قمة الهرم و على قاعدة السلطة الرئاسية حيث تكون الهيئة الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للهيئة التي تدنوها نزولا إلى أن نصل إلى قاعدة الهرم.

غير أنه قد تحتاج بعد طول التجربة أن نظام عدم التركيز الإداري و إن أدى إلى تخفيف العبء عن العاصمة إلا أنه لم يحقق ديمقراطية الإدارة على صورة أكمل

المطلب الثاني : المركزية الإدارية و المركزية السياسية.

يوجد اختلاف بين المركزية الإدارية و المركزية السياسية ، فهذه الأخيرة يقصد بها تركيز كل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية و التنفيذية و القضائية في يد هيئة واحدة تمارس اختصاصاتها على جميع أقاليم الدولة ، فتعمل على توحيد السياسة العامة معنى هذا أن نظام الحكم ، يكون موحد في الدولة أما المركزية الإدارية تؤدي إلى الوحدة في الإدارة على التفصيل الذي نذكره في موضعه .

المطلب الثالث : سلطات الرئيس الإداري

تتخلص سلطات الرئيس على مرؤوسين في الأنواع الثلاثة التالية :

1- سلطة التعقيب : تتمثل في سلطة الرئيس في التعقيب على أعمال مرؤوسيه في ما يخوله له القانون من حق إجازة أو إقرار أعمال هؤلاء المرؤوسين و حق سحب و إلغاء و تعديل قراراتهم و كذلك حقه في الحلول محلهم.

2- سلطة الرقابة : يمارس الرئيس الإداري سلطات الرقابة على أعمال مرؤوسيه أما تلقائيا أو بناء على نظام رئاسي يتقدم به صاحب المصلحة الذي أصابه ضرر نتيجة تصرفات هؤلاء المرؤوسين سواء المراقبة مشروعيتها أو ملاءمتها الإدارية .

3- سلطة التوجيه : و تتمثل في توجيه الرئيس لمرؤوسيه و حقه في إصدار تعليمات أو أوامر و منشورات و كتب دورية يفسر لهم بواسطتها القوانين و المراسيم التنظيمية المناط بهم تطبيقها ، و هذه الأوامر و التعليمات تعتبر من قبل الإجراءات الإدارية البحتة و من ثمة فهي ليست من طبعة القرارات الإدارية التي تكون موضعها للطعن فيها بالإلغاء أمام الغرفة الإدارية.

**المطلب الرابع : مزايا و عيوب النظام الإداري المركزي :**

للإدارة المركزية عدة مزايا نذكر منها ما يلي :

- 1- الأخذ لمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة و يساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية في التمكين لها فهو ضد التجزئة و لذلك أخذت الدولة الحديثة في أول الأمر لمبدأ تركيز السلطة.
- 2- الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة و تناسقها تبعا لتوحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة ، كما يؤدي مع طول التجزئة إلى استقرار الإجراءات و اكتسابها مع الزمن الدقة و وضوحا و نسوخا ، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد و يساهم إلى حد كبير في تحقيق السرعة الواجبة في إنجاز الأعمال الإدارية.
- 3- الأخذ بمبدأ الإدارية المركزية هو الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم المرافق العامة في بعض

الأنظمة التي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع .

- 4- من مزايا الأخذ بالإدارة المركزية أيضا أنها تساعد على انتقاء رجال الإدارة بطريق التعيين و بذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذوي المواهب والخبرة الفنية و القانونية و الإدارية .
- 5- الأخذ بها تؤدي إلى تجميع القوة العامة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية ، و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا كي تتجو الدولة من الثورات الداخلية و توطد الأمن العام في الداخل

## -II عيوب الإدارة المركزية :

بالرغم ما للمركزية من مزايا إلا أن لها إلى جانب ذلك بعض من العيوب و التي نذكر منها .

1- البطيء في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري و التعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية .

2- أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة ، يأخذ شكل الضغط على المواطنين لسبب التعطيل في تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطئا في كثير أعمال الإدارة ، و تؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية ، و هذا العيب يترتب على العيب السابق المتعلق بالبطيء في إنجاز مما يؤدي إلى تأخير البت و إلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة ، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع و الظروف الخاصة لكل منها ، و لقد رأى البعض التخلص من عيوب المركزية الإدارية فقاموا بالأخذ ببعض اللامركزية و ذلك للتخفيف عن كاهل السلطة المركزية و في محاولة منهم لتلاقي العيوب التي سبق ذكرها و الناجمة عن الإدارة المركزية .

## : خاتمة :

من خلال هذا العرض نخلص إلي أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها و من ثم فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيقا و اتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة فدور رئيس الدولة في الدساتير الآخذة بالنظام البرلماني إنما هو دور محدود نظرا لقيام ذلك النظام على قاعدة أساسية تقضي أن رئيس الدولة يسود و لا يحكم و على العكس تزداد سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في النظام الرئاسي .

فالدولة الحديثة تأخذ و تطبق نظام عدم التركيز الإداري في القيام بمسؤوليات و مهام وظيفتها التنفيذية ( الإدارية ) فكذا يتجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في نطاق تنظيم و توزيع وحدات و أجهزة النظام الإداري في الدولة و تقسيم و توزيع سلطة الوظيفة الإدارية النهائية و الباتة اللازمة لإدارة و تسيير الوظيفة الإدارية . و في الأخير نتبادر إلى أذهاننا إشكالية مفادها ما يلي :

ما هي أفضل الأسس و المبررات و أدق القواعد و الأساليب الفنية و القانونية لتحديد نطاق كل من النظامين ( المركزي و اللامركزي ) ؟

## التنظيم الإداري اللامركزي

### المبحث الثاني

### اللامركزية الإدارية

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، مع خضوعها لرقابة و اشراف الإدارة أو الحكومة المركزية و ذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية .

ففي هذا النظام تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها بحيث تحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة السيادية أو القومية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء و إدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي .

بالتالي تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية .

أولا : صور اللامركزية الإدارية : هناك صورتان أساسيتان للامركزية الإدارية " اللامركزية المحلية أو الإقليمية ، واللامركزية المصلحية أو المرفقية . "

#### -اللامركزية الإقليمية أو المحلية :

معناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق و المصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم و تسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم .

تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث أركان :

1-وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة :

يجب من خلال النظام اللامركزي أن تكون هناك مصالح و حاجيات خاصة ببعض المناطق الجهوية يحسن ترك أمر إشباعها إلى أبناء كل منطقة و في جانب ذلك هناك بعض المرافق تمثل مصالح وطنية أي على مستوى الدولة.

إن وجود مجموعة مصالح جماعية مشتركة و مترابطة متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح إقليميا إذ تتركز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل نطاق وحدة الدولة فعلى البلديات و الولايات حل مشاكلها الخاصة بها و على السلطة المركزية البت في القضايا ذات الأهمية الوطنية و من هنا ينبغي للامركزية أن تخول الولايات و البلديات كامل الصلاحيات لحل المشاكل ذات المصلحة المحلية و الجهوية التي بإمكانها حلها و تشمل هذه الصلاحيات الميادين المختلفة و المشرع ( البرلمان ) هو المختص الوحيد لتحديد نطاق و حجم المصالح الإقليمية و المصالح الوطنية و هو الذي يحدد العلاقة بين هذه المصالح المختلفة.

بمعنى يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لاعتبارات إقليمية أو محلية ،لأنه من الأفضل أن تباشرها هيئات محلية معينة مع إسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات أنفسهم ، و يتم تحديد

اختصاصات الهيئات المحلية بقانون و لا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر ، وهي تشمل مرافق متنوعة و تتضمن كافة الخدمات التي تقدم كمرافق الصحة و التعليم و الكهرباء و الماء و غيرها .

### -2 يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذه المرافق :

يجب أن يتولى سكان الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم و ان يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من هؤلاء السكان و ليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية ... و يذهب أغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيداً لمبدأ ديمقراطية حيث ذهب الأستاذ penoit إلى القول بأن اللامركزية هي الديمقراطية كأعضاء المجالس الشعبية البلدية و إذا كان الانتخاب هو الأصل فإنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة و كفاءة مثل الوالي بشرط أن تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة ، خاصة و إن الانتخاب يتطلب قدر كبير من الوعي و الثقافة مما لا يتوفر غالباً في سكان الوحدات المحلية .

### 3- استقلال الوحدات المحلية :

إذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية ، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى ، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية ، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لا بد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها ، و قد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية .

### -اللامركزية المرفقية :

يجد المشرع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع و المرافق و المصالح العامة الشخصية المعنوية و قدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها ، كمرافق البريد و الكهرباء و الإذاعة ... ، لتسهيل ممارستها لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية .

فتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات و المؤسسات العامة على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة ، و لا يستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق و على ذلك ليس هناك حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة و ينبغي الحرص دائماً على أن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود و الاختصاصات التي أجازها و لا يمكن مباشرة نشاط آخر أو التوسيع من اختصاصاتها .

ثانياً : تقييم اللامركزية الإدارية

نظام اللامركزية الإدارية له الكثير من المزايا إلا أن من الفقهاء من أبرز له بعض العيوب وهو ما نبينه في هذه الدراسة :

### -مزايا اللامركزية الإدارية :

1- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة ، لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية .



2- يخفف العبء عن الإدارة المركزية ، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية .

3- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها . سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن ، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالباً ما تأتي متأخرة .

4- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة ، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى

5- تقدم اللامركزية الإدارية حلاً لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها .  
-عيوب اللامركزية الإدارية :-

1- يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية .

2- قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنان بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالباً ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة .

3- غالباً ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافاً في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية .

ولا شك أن هذه الانتقادات مبالغ فيها إلى حد كبير ويمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة .

ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري .

### ثالثاً : الوصاية الإدارية

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية و ذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص ، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة.

و نرى إزاء هذا الاختلاف البين أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجدر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ، فهو وسيلة فنية تقوم على أساس و في إطار مبدأ وحدة الدولة الدستورية و السياسية و من ثم يتحتم وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حدود القانون فقط و ذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية و السياسية من

مخاطر الخروج عنها و تعريض كيان الدولة للانهايار.

فإذا كان النظام الإداري اللامركزي يقوم على أساس تفرغ الهيئات الإدارية اللامركزية بتسيير الشؤون اليومية اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية للمواطنين كما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات و من ثم كان حتما و جود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على شرعية أعمال و تصرفات الأجهزة و السلطات الإدارية اللامركزية و عدم خروجها و تناقضها مع المصلحة العليا للدولة و مقتضيات المرافق السيادية ، كما تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات و السلطات الإدارية المركزية ضمان الحفاظ على إقامة و تحقيق التوازن و التوفيق بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية على أن لا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي استقلال ذاتي للجماعات المحلية.

### التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية

الرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية ، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه . أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية ، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية ، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية .

ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره **القانون** أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا المرؤوس لتوجيهاته غلا في الأحوال التي يحددها **القانون** .

كما تختلف ( الوصاية الإدارية ) عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها . فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك .

وفي ذلك ورد في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري " إن من المسلم به فقهاً وقضاء إن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليست سلطة رئاسية ، وبناء على ذلك فإن الأصل إن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي ، أو عدم التصديق عليها كما هي ، دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات." .

وأخيراً فإن سلطة الوصايا تملك الطول محل الوحدات المحلية عندما تهمل الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فتتعرض لإجراء معين كان الواجب عليها طبقاً للقوانين واللوائح ، حتى لا يتعطل سير المرافق العامة تحل السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراءات المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها.

لخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحلول ، درج القضاء على القول بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك ، وقيام السلطة الوصايا بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه **القانون**.

## البلدية في الجزائر

### مقدمة:

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، مع خضوعها لرقابة و إشراف الإدارة أو الحكومة المركزية و ذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية .  
ففي هذا النظام تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها بحيث تحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة السيادية أو القومية و تمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء و إدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي .  
بالتالي تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية

### المبحث الأول: مفهوم البلدية وتطور نظامها :

#### المطلب الأول: مفهوم البلدية:

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في 17 أفريل 1990 التعلق بقانون البلدية : (( البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)).

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: (( البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية)). (1)

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:  
- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.  
- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.  
- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية.  
ومن خلال ما سبق ذكره يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر وعليه يجب الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم ومن أجل ذلك يجب دراسة المراحل التي مر بها .(2)

---

(1): الدكتور: عمار بوضياف/الوجيز في القانون الإداري/دار ربحانة/الجزائر/ص 128.

(2): الدكتور: ناصر لباد/ التنظيم الإداري/منشورات دحلب/حسين داي/الجزائر/ص 167..168.

## المطلب الثاني: مراحل تطور نظام البلدية:

1- البلدية في المرحلة الاستعمارية (1830-1962):  
كانت البلدية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي فالبلديات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون وهم القواد' وتساغه لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين وذلك ابتداء من 1919 إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية.

2- البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967):  
لقد فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة آنذاك على إنشاء لجان تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية' وكذلك قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، أصبح متوسط عدد السكان 180 ألف ساكن بعد أن كان أثناء الاستعمار 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها .  
وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى وهي لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي ( CIES ) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي ( CCAS ) وتضم اللجنة الأولى (3)

ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية ، وغير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين من الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش مهمته الأساسية هي: تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا.

ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية ، وغير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين من الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش مهمته الأساسية هي: تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا.

---

(1) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة ، الجزائر، ص 129.

### 3- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي وأهم الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير وإصدار قانون للبلدية:

1- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانون الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.  
2- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا. وانطلاقا من هذه النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية

الذي طرح بقوة خاصة بعد أحداث 1965 وعرف امتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

### 4- مرحلة قانون البلدية (1967-1990):

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ويبدو التأثر بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثر بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الأيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

### 5- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

وهذه مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.  
ولم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي وسنتولى دراسة نظام البلدية بالتفصيل طبقا لمقتضيات هذا القانون. (1)

(1): الدكتور: عمار بوضياف/نفس المرجع السابق/ص 130.

## المبحث الثاني: المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للمادة 13 من قانون البلدية : (( يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي )) .  
يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي, وتقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكلته وقواعد عمله وسيره ونظام مداولاته وصلاحياته.

### المطلب الأول: تشكيل المجلس:

يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي:

- 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
  - 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
  - 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 و 50000 نسمة.
  - 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 500001 و 100000 نسمة.
  - 23 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 1000001 و 200000 نسمة.
  - 33 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000.
- هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين كما سلف القول.

بالنسبة للانتخابات البلدية أبعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح للانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغر سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهي: (( الولاة رؤساء الدوائر الكتاب العامون للولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة أعضاء الجيش الوطني الشعبي, موظفو أسلاك الأمن, محاسبو الأموال البلدية, مسؤولوا المصالح البلدية)).

- ومن هنا فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية وهي:
- السن 25 سنة كاملة.
- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- أن لا يكون المترشح ضمن أحد حالات التنافي.
- أن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشيحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150 ناخب إلى 1000).

توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى حسب ذات الكيفية المشار إليها سابقا بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي.(1).

(1) عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص ص 130..132.

## المطلب الثاني: عمل المجلس:

يجتمع المجلس إلزاميا في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك، سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلث عدد الأعضاء ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعاء بين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين.

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانيات حضور المواطنين لجلسات المجلس وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول.

ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة ويتولى الرئيس حسن سير المداولات. (1) ورجوعا للمواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية نجد المشرع على غرار قانون الولاية وضع تقسيما رباعيا للمداولات مداولات تنفذ منا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلق ورابعة باطلة بطلانا نسبيا.

1- المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداولات م.ش.ب هو التنفيذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية عدا المداولات المستثنات قانونا والتي سنشير إليها وهذا ما قضت به المادة 41 من قانون البلدية وخلال هذه المدة أي 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها. والمتمعن في هذا النص يتساءل لاشك متى تكون بصدد رأي ومتى تكون بصدد قرار؟ الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة واضحة عن هذا التساؤل غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر وإلا حق للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا.

2- المصادقة الصريحة: نصت المادة 42 من قانون البلدية على: (( لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها: \*الميزانيات والحسابات.

\*إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية (().

واضح من ذلك أن جهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة ينبغي أن يخص فقط الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية وهو في نفس الموضوع الذي سيمر بنا بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي ولقد حمل قانون البلدية حكما جديدا لم نجد له مثيلا في قانون الولاية تمثل في أن المصادقة الصريحة فرض قانون البلدية أن تتم خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد الموضوعين المشار إليهما متى انتهت مدة شهر.

3- البطلان المطلق: نصت المادة 44 من قانون البلدية: (( تعتبر باطلة بحكم القانون:

-مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصه.

-المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات.

-المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي...)). (2)

(1) ناصر لباد ، التنظيم الإداري ، منشورات دحلب ، الجزائر، ص ص 187..188.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة ، الجزائر، ص ص 134..136.

4-البطالان النسبي: طبقا للمادة 45 من قانون البلدية تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لبعض أو كل أعضاء المجلس أو لأشخاص خارجين عن المجلس هم وكلاء عنهم. والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة.(1)

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يؤلف م.ش.ب من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية وتشكل اللجان بمداولات المجلس. ويجب أن تتضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس، وهناك ثلاث لجان دائمة هي:- لجنة الاقتصاد والمالية. - لجنة التهيئة العمرانية والتعمير. - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. وتعتبر هذه اللجان أجهزة للتحضير والدراسة من أجل مساعدة المجلس في مهمته. وميزة هذه اللجان تكمن في أن أشخاصا من غير المنتخبين المحليين يمكنهم المشاركة في أعمالها. ويكون لهم صوت استشاري وهذا ما يسمح للموظفين والأشخاص المختصين وسكان البلدية بتقديم مساعدتهم وآرائهم.(2)

### المطلب الثالث: صلاحيات المجلس:

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة. يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات.(3)

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعل أهمها: أ- في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية. ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون.(4)

(1)عمار بوضياف ، مرجع السابق، ص 136.

(2) ناصر لباد ، التنظيم الإداري ، منشورات دحلب، الجزائر، ص ص187..188.

(3)محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر للتوزيع، الجزائر ، 2002، ص 158.

(4)عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة،الجزائر، ص ص 137..138.



وعلى صعيد آخر حملّ المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أنط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن).

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

ب- في المجال الاجتماعي: أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

ج- في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية. أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية.

د- في المجال الاقتصادي: يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

زمن جميع ما تقدم يتضح لنا أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور وإمكاناتها المالية خاصة في المدة الأخيرة عرفت انخفاضا كبيرا أثر بالسلب على دورها ونطاق خدماتها.

## المبحث الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

### المطلب الأول: كيفية اختياره:

جاء في المادة 48 من قانون البلدية: (( يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراح يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي)).

إن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم حق الاختيار وهذا خلافا لقانون الولاية الذي أشار صراحة لطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي (الأغلبية المطلقة والإكتفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية). فإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة إلى الأكبر في الأعضاء سنا.

قد جاء قانون البلدية أكثر دقة حينما أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية وقد أصاب المشرع باعتقادنا إلى أبعد الحدود عند إقراره لهذا الحكم حرصا منه على الإسراع في عملية هيكلية البلديات بشريا لمزاولة أعمالها التي لها صلة مباشرة بالجمهور. (1)

فخلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات). وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له بتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

### المطلب الثاني: انتهاء مهامه:

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5 سنوات) , وتنتهي مهامه لأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الإقالة والاستقالة و الإقصاء. (1)

أ- الاستقالة: وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس وحسنا فعل المشرع في المادة 54 ق.ب حينما ذكر الوالي كجهة إخطار مما يفهم منه أن الاستقالة تقدم للمجلس كهيئة مداولة.

قد أصاب المشرع حينما حدد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول مما نستنتج معه أن الرئيس بإمكانه سحب الاستقالة قبل مضي المدة, وحتى إن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه تحت حجة تقديم الاستقالة للمجلس. (2)

كان من الأفضل لو أن المشرع حدد مدة وجيزة بعد سريان الاستقالة لمباشرة إجراءات الاستخلاف. ب- سحب الثقة: وتتمثل في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس (ثلثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية. وذلك حسب المادة 55 التي تنص: (( تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه تنتهي مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة بأغلبية ثلثي أعضائه)).

وإن كان من الأجدى أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء ماداموا وحدهم هم أصحاب الثقة الممنوحة لدى التعيين.

وفي كل الحالات فإنه يعوّض خلال شهر بمنّخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها. أما بالنسبة للإقالة والإقصاء والإيقاف فسننترق لها في الرقابة على البلدية لاحقا.

(1) عمار بوضيف ، مرجع السابق ، ص ص 139..140.

## المطلب الثالث: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ- بالنسبة لتمثيله البلدية: لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

\* فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد كما تشير المادة 66 ق.ب.(3)

\* كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات.

\* كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة ب:  
- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملك البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434.  
- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن: (( تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي )).

- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها.

- السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية.

ب- بالنسبة لتمثيله الدولة: باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

- الحالة المدنية: بناء على المادة 68 من القانون البلدي للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وهو ما أكدته من قبل الأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية.

---

(1) محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري. التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 161

(2) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر، ص 140.

(3) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص ص 162-164.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي سنويا بإحصاء المعينين بالخدمة الوطنية.

-الشرطة القضائية: بناء على المادة 68 السالفة الذكر يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

-الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام.

ويقصد بالضبط الإداري police administrative المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في: -الحفاظ على الأمن العام: (حماية أرواح الناس وممتلكاتهم.تنظيم المرور)، -الحفاظ على الصحة العامة: (التدابير الوقائية كمنع انتشار الأوبئة المعدية.السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع وتطهير مياه الشرب). -الحفاظ على السكنية العامة: (توفير للسكان الراحة والهدوء.عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات).

في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

-تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلا للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.(1)

والبلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات والناجمة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالعنف في ترابها ولها فيما بعد الرجوع على المتسببين في هذه الأعمال. ولا تتحمل البلدية الضرر الناجم عن الكوارث أو الحرائق كما لا تتحمل نتيجة الأضرار إذا ثبت أنها نتجت عن المضرورين أنفسهم ولضمان سلامة الأشخاص والممتلكات أجازت المادة 81 من قانون البلدية للوالي ممارسة سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار.(2)

---

(1) محمد الصغير بعلي ، مرجع السابق، ص ص 164..165.

(2)عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 142.

## المبحث الرابع: إدارة البلدية:

### المطلب الأول: الأمانة العامة:

إن الأمانة العامة للبلدية يسيرها أمينا عاما وهذا الأخير حسب بعض المختصين يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد المباشر الأساسي لرئيس البلدية. وتجدر الإشارة أن وظيفة أمين عام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني والتعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02/02/1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02/02/1991 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية. وفيما يخص صلاحيات الأمين العام للبلدية تنص المادة 119 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه ما يلي: (( يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة.
- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- القيام بتنفيذ المداولات.
- القيام بتبليغ محاضر مداولات م.ش.ب. والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.
- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها وراقبتها.
- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.))

ومن خلال نص المادة 119 نستطيع أن نحصر الصلاحيات الأساسية للأمين العام للبلدية فيما يلي:

- تسيير وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- تحضير مداولات م.ش.ب. وخاصة منها المتعلقة بالميزانية البلدية.
- يمارس السلطة الرئاسية على موظفي البلدية ولكنه يمارسها باسم رئيس البلدية وذلك طبقا لما جاء في المادة 128 من القانون رقم 90-08 التي تنص: (( تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ))

وتظهر أهمية هذه الوظيفة أي وظيفة الأمين العام للبلدية خاصة حين تجديد المجالس الشعبية البلدية بحيث أثناء هذه المرحلة يصبح تقريبا هو المسؤول الأول لإدارة البلدية . فيعتبر حينئذ الأمين العام للبلدية القناة أو الوسيط بين الهيئة البلدية المنتخبة والمصالح البلدية ولكن تجدر الإشارة أن الواقع في بعض الأحيان إن لم نقل في كثيرها. فإن صعوبات كثيرة تواجه ممارسة هذه الوظيفة . (1)

---

(1): الدكتور:ناصر لباد، مرجع سابق ، ص ص206..209.

## المطلب الثاني: المصالح الإدارية:

### Les services administratifs

تتمثل هذه المصالح خاصة في خاصة مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية. فالمصلحة الأولى تتكفل بكل ما يتعلق بالانتخابات (مراجعة القوائم الانتخابية، التسجيل في القوائم الانتخابية، التحضير للعمليات الانتخابية...).

وكذلك بكل ما يتعلق بالتنظيم (التنظيم المتعلق بأصحاب الحرف، بالتجار، البوليس العام...).

أما مصلحة المحاسبة فإنها تتكفل بالميزانيات والمحاسبة وبتسيير المستخدمين وبتسيير الأملاك البلدية سواء منقولة أو عقارية وخاصة الاحتياطات العقارية.

أما مصلحة الحالة المدنية فهي تعتبر من أهم مصالح البلدية فهذه المصلحة تتكفل بتلقي والحفاظ وتسليم وثائق الحالة المدنية (مثل: شهادة الميلاد، شهادة الإقامة...).

## المطلب الثالث: المصالح التقنية للبلدية:

### Les services techniques de la commune

تلعب المصالح التقنية البلدية دورا هاما خاصة أن البلدية تلعب دورا أساسيا في تجسيد المخططات الإنمائية البلدية وانجاز المدارس... فوجود المهندسين والمهندسين المعماريين وكذلك الأطباء البيطريين يساعدها على تحسين السير لمختلف النشاطات البلدية سواء في قطاع الصحة أو في قطاع الانجاز أو في ميدان التعمير والبناء.

## المطلب الرابع: بعض المصالح الأخرى:

وهذه المصالح هي المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن.

- المصالح التقنية للدولة:

ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها وعلى هذا الأساس تنص المادة 111 من قانون البلدية على ما يلي:

(( تقدم المصالح التقنية للدولة مساعدتها للبلديات حسب الشروط المحددة في التنظيم )).

فهذه المصالح التقنية توضع من طرف الدولة في خدمة البلديات غير المؤطرة لتمكينها من إنجاز ومتابعة بعض المشاريع مثل قطاع الأشغال العمومية (طرق، جسور...) وكذلك لأشغال الري مثل: مشاريع المياه الصالحة للشرب...).

- المصالح المكلفة بالأمن:

وتتمثل هذه المصالح في الشرطة البلدية أو الحرس البلدي من جهة وفي المكلف بالأمن على مستوى البلدية من جهة أخرى. (1)

---

(1) ناصر لباد ، مرجع السابق ، ص ص 208 . 210.

## المبحث الرابع: الرقابة على البلدية:

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلاً: نجد الوالي وهو الشخص معين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء كما رأينا أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون مما يصعب لأشك من ممارسة الرقابة ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية فنصل ذلك فيما يلي:

### المطلب الأول: الرقابة على المعينين :

مبدئياً لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالياً على المستوى العملي فكل موظف أياً كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية. فالأمين العام للبلدية مثلاً عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية يلزم تنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة.

### المطلب الثاني: الرقابة على المنتخبين :

كما سلف القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكاليات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل إن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون كما تخضع أعمالهم وخضع هيئتهم أيضاً، أن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي .

### المطلب الثالث: الرقابة على الأشخاص :

وتتخذ شكل الإقالة الحكيمة والإيقاف والإقصاء.  
\*الإقالة الحكيمة: جاء في المادة 31 من قانون البلدية: (( يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد الانتخاب أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعزيره حالة من حالات التنافي )) .  
واضح من هذا النص المذكور أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي وهذا أمر معقول فكيف يتصور احتفاظ العضو بصفته وهو يفنق لأحد الشروط القانونية أو وجد في حالة تنافي فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قراراً يقضي بتجريده من الصفة.  
\*الإيقاف: نصت المادة 32 من قانون البلدية : (( عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه...)).  
من هذا نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجريد العضوية هو المتابعة الجزائية والتي أعطى لها المشرع (1)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 143-144.

وصفا محددًا بأنها تحول دون ممارسة العضو لمهامه ومنتصور أنه في حالة كهذه أن العضو قيدت حريته أي أنه تم إيداعه الحبس الاحتياطي وكان أفضل باعتقادنا أن لا يستعمل المشرع لفظ يمكن لأنه إذا ثبتت المتابعة الجزائية وثبت مانع حضور أشغال المجلس تعين على المجلس إيقاف العضو كإجراء احترازي للمحافظة على مصداقية المجلس.

ووقوفًا عند نص المادة 32 في فقرتها الثانية نجد أن المشرع قد استعمل عبارة بعد استطلاع رأي المجلس ومن ثم فإن ما تمخّض على مداولة المجلس عبارة عن رأي لا يلزم الوالي بالأخذ به، ولقد أحسن المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني.

ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين، ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة فإن ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي.

\*الإقصاء: تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية ومن ثم وجب أن تسقط عنه ويستخلف عنه ويستخلف بالمرشح الموالي في نفس القائمة واستنادًا لما ورد في المادة 33 من قانون البلدية فإن المشرع أوجب إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت فيما بعد بموجب قرار من الوالي.

#### المطلب الرابع: الرقابة على الأعمال:

لقد رأينا فيما سبق أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة إدارية ورقابة قضائية، وتتجسد الرقابة الإدارية في رقابة والي الولاية الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو المصادقة الصريحة أو البطلان المطلق أو البطلان النسبي، وهذا طبعًا في حدود ما رسمته المواد من 41 إلى 46 من قانون البلدية، فسلطة الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي أوسع منها تجاه المجلس الشعبي الولائي إذ في الحالة الثانية يعتبر الوالي بمثابة جهة إحالة.

#### المطلب الخامس: الرقابة على الهيئة (المجلس):

وتكون بإنهاء حياتها قانونيًا ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها وطبقًا للمادة 34 من قانون البلدية يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:

1- عندما يصبح المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف: وهذه الحالة طبيعية كما رأينا فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة...) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل. (1)

(1) عمار بوضياف ، مرجع السابق ، ص ص 144..145.



2- في حالة الاستقالة الجماعية: وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس.

3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطل مثلا مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما ينعكس سلبا على الجمهور.

والملاحظ أن جميع هذه الحالات المذكورة تماثل الحالات الواردة في قانون الولاية.

4- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: وهذه حالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيل في قانون الولاية، وهي أيضا حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا. فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم مجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذن لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وانتخاب مجلس بلدي جديد.

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية حينما عدّد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص، ثم أنه أحسن أيضا حينما فرض اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء بما له من خطورة كبيرة. (1)

---

(1) عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص ص 139-140.

## الخاتمة :

من خلال ما تم التطرق إليه وتبيان معظم التفاصيل فإنه يستنتج أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية ونظامها يعبر عن النظام الإداري الجزائري في صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة.

حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئاتها ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام السري والمباشر وعليه فإن كل ما تحتويه البلدية من أجهزة فإن القانون أعطاها استقلال مالي ومنحها الشخصية المعنوية.

من المادة 49 و 50 من القانون المدني تبين ما للشخص المعنوي الاعتباري من حقوق وبالتالي تحمل الالتزامات وهذا كله يصب في شيء واحد ألا وهو الاستقلالية وهذه الأخيرة مشابهة للدولة في نظامها المركزي العام ولكن الفرق يكمن في أن البلدية ذات نظام لا مركزي مع وجود رقابة وصائية من الدولة.

## الولاية في الجزائر

### مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم **الإداري** و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة. فالتنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم، ولاية، وبلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

إما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص **القانون** تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و بالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية .

وسنتناول في بحثنا وحدة من الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية أو الجغرافية ألا وهي الولاية ومنه كانت الإشكالية كالاتي كيف تكون الولاية وحدة من الوحدات اللامركزية الإقليمية ؟ و التي يندرج فيها العديد من التساؤلات وهي : ما تعريف الولاية ؟ كيف تنشأ الولاية ؟ ما هي خصائص الولاية ؟ كيف كانت الولاية خلال الاستعمار و بعد الاستقلال؟ وما هي هيئات الولاية ؟ وكيف تكون الرقابة على الولاية؟

وتبرز أهمية بحثنا في معرفة التنظيم **الإداري** للولاية وذلك في ظل **القانون** رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و المتضمن قانون الولاية.

## المبحث الأول : التنظيم الإداري الولاية

سنتناول في هذا المبحث تعريف الولاية والتطور القانوني للولاية و ذلك من خلال مرحلتين وهما المرحلة الاستعمارية و مرحلة الاستقلال.

### المطلب الأول : تعريف الولاية (1)

تعريف الولاية : عرفت المادة الأولى من القانون 90-09 الولاية بأنها " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " و قد عرفت المادة الأولى من قانون 1969

"الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية .." و تحدث الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر لأهميتها. وهذا و يجدر التنبيه أن الولاية أساس دستوري فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر للولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

الإطار الإقليمي للجماعات المحلية : يستهدف هذا القانون تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات طبقا للمبادئ اللامركزية و يتكون التنظيم الإقليمي الجديد من 48 ولاية و 1540 بلدية " قانون 84/09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 "

### المطلب الثاني : مراحل إنشاء الولاية و خصائصها

#### الفرع الأول : مراحل إنشاء الولاية

تمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل بثلاثة مراحل أساسية هي:  
أولا :مرحلة التقرير : وهي مرحلة انعقاد إدارة ونية السلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات و المناقشات و المداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.  
ثانيا : مرحلة التحضير: وهي تتحصر في إعداد الوسائل القانونية و الفنية و البشرية و المادية و الإدارية اللازمة و الضرورية لمرحلة تنفيذ قرار ( القانون ) إنشاء الولاية.  
ثالثا :مرحلة التنفيذ : و المقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق و تحويل مرحلة التقرير إلى عمل و واقع مطبق ، ونظرا لان عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ و بالرقابة و المتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

- 
- (1)عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، بدون سنة ، ص111.
  - (2)بوداود عبد اليمين ، محاضرات مقياس تسيير الجماعات المحلية ، قسم الإدارة و التسيير الرياضي ، جامعة المسيلة ، 2005-2006
  - (3)عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، قالمة ، سنة 1990 ، ص 166-167.

## -المطلب الثاني : خصائص الولاية

خصائص نظام الولاية كمجموعة ووحدة إدارية لامركزية في النظام **الإداري** الجزائري تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص و المميزات الذاتية منها:  
أولاً: أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية فقد وجدت و منحت الاستقلال و الشخصية المعنوية ومنحت قسطاً من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساساً وليس على أساس فني أو موضوعي.  
ثانياً: تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام **الإداري** الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات و المصالح و المقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل و بين مصالح مقتضيات و احتياجات المصلحة العامة في الدولة.

و الولاية بجهازها **الإداري** ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد و تعتبر عاملاً فعالاً وحيوياً ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق و التعاون و التكامل بين وظائف و اختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات ) و بين أعمال السلطات المركزية في الدولة والولاية هي وسيلة و عامل الانسجام و التوفيق و التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية الجهوية و المصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

ثالثاً: تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لا مركزية في النظام **الإداري** الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية و ليست وحدة أو مجموعة لا مركزية إدارية مطلقة و ذلك لأن أعضاء الهيئة و جهاز تسييرها و إدارتها لم يتم اختيارهم و انتقائهم كلهم بالانتخاب و إنما يختار بعضهم بالانتخاب العام (الاقتراع ) و هم أعضاء المجلس الشعبي للولاية بينما يعين باقي الأعضاء و والي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم و هم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية و والي : " يتولي إدارة الولاية , مجلس شعبي منتخب بطريقة الاقتراع العام و هيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة و يديرها والي.

و يؤكد صفة و طبيعة اللامركزية النسبية للولاية اشتراك الدولة باعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق و انجاز المصالح المحلية للولاية و إشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية و تشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية " ... و ليست الولاية مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية و أعمال الدولة فحسب , بل هي أيضاً دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل " .

## المطلب الثالث : التطور التاريخي للولاية

### الفرع الأول : مرحلة الاستعمار (1)

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنيات و مؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري ، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 و بصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم ، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش و المعمرين.

و بغض النظر عن التعديلات و التغييرات التي طرأت على التنظيم "العمالي " الولائي تبعاً لأهداف الاستعمار و إستراتيجيته بالجزائر ، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق الجنوب إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات

(ولايات) هي: الجزائر ، وهران ، قسنطينة مع إخضاعها - نسيباً - إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، و ذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 و المتعلق بالإدارة " الأقاليم المدنية " إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة.

2- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد إدارية للتمكين للاستعمار وإطاراً لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة.

3- هيمن على إدارة و تسيير العمالة محافظ أو " عامل العمالة " ( الوالي أو المحافظ ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام و قد كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

4- و إلى جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ ) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:  
أ- مجلس العمالة ، : conseil du préfecture يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة و عضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية ( الحاكم العام ) وله اختصاصات متعددة و متنوعة إدارية و قضائية.

ب- المجلس العام conseil général : كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين و الأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 1/4 سنة 1919.

### المطلب الثاني : مرحلة الاستقلال (1)

-عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات ) تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي ) من جهة و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي :

أ - (ففي فترة أولى ، تم إحداث لجان عمالية (جهوية ) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي C.D.I.E.S " "

تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) التي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

(1)-محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم ، الجزائر ، سنة 2004 ، ص 111 و مايليها.

## المطلب الثاني : مرحلة الاستقلال (1)

-عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات ) تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي ) من جهة و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي :

أ- (في فترة أولى ، تم إحداث لجان عمالية (جهوية ) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي C.D.I.E.S " "

تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) التي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

و الحقيقة إن تلك اللجان في حالة وجودها لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع و قرارات من طرف عامل العمالة (الوالي ) الذي كان يحوز -قانونا و فعلا- سلطات و اختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.

ب)- و في فترة ثانية ، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي

( عمالي أو ولائي) اقتصادي و اجتماعي A.D.E.S و الذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من : الحزب ، النقابة ، الجيش و على الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح و مناقشة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية بالعمالة فقد كان مجرد هيئة استشارية.

و إذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية ( حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية ) فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في مختلف المجالات و الميادين : الأملاك الشاغرة ، إعداد و تنفيذ الميزانية ، الحفاظ على النظام العام....إلخ. وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن لقانون الولاية ، و هو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر ، على الرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي :

المجلس الشعبي الولائي : وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس البلدي.

المجلس التنفيذي للولاية : و يتشكل تحت سلطة الوالي ، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

الوالي : وهو حائز سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الدولة.

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

(1)-محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، سنة 2004 ، ص 181 وما بعدها

إلا أن تغيير المعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب أدى إلى تعديل أحكام **القانون** الولائي من ناحيتين أساسيتين:

الأولى : توسيع صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

الثانية : تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث: تشكيلها : إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب ( في ظل نظام الأحادية السياسية ) تشترط الانخراط في الحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس. تسييرها : و ذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي ( محافظة الحزب ) و الجهاز **الإداري** على مستوى الولاية هو مجلس التنسيق الولائي .

### المبحث الثاني : هيئات الولاية

للولاية هيئتان هما : المجلس الشعبي الولائي و الوالي وهذا ما نصت عليه المادة الثامنة من قانون 1990

#### المطلب الأول : المجلس الشعبي الولائي

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه ورعاية مصالحه.

#### -الفرع الأول : تشكيلة المجلس (1)

يتشكل المجلس من مجموعة المنتخبين تم اختيارهم و تركيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار ، و عليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين .

عدد أعضاء المجلس : طبقا للمادة 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس المتضمن

**القانون** العضوي المتعلق بالانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي :

35عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.

39عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 250001 و 650000 نسمة.

43عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 650001 و 950000 نسمة.

47عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 950001 و 1150000 نسمة.

51عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1150001 و 1250000 نسمة.

55عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.

(1)-عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 113-114



و طبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا (2) فإن عدد المقاعد على المستوى الوطني موزعة كما يلي:

12 مجلسا ولائيا يتكون من 35 عضو.

26 مجلسا ولائيا يتكون 39 عضو.

8 مجالس تتكون من 43 عضو.

مجلس واحد يتكون من 47 عضو.

مجلس واحد يتكون من 55 عضو.

وتبعاً لما قدم فإن أكثر من نصف عدد الولايات تتكون مجالسها من 39 عضو (26 ولاية). كما أن العدد المعتمد للمقاعد هو نفسه المعمول في قانون 1969 . ويضمن هذا العدد: تمثيلاً أكثر و مشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسيير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية.

يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانته.

بالنسبة لمسألة تكوين المجلس الشعبي الولائي يمكن الإحالة على ما ورد - سابقاً - بشأن المجلس الشعبي البلدي سواء ما تعلق بموضوع الناخب أو المنتخب أو العملية الانتخابية ، و ذلك باستناد و الرجوع إلى الأحكام الوارد بقانون الانتخابات و المشتركة بين جميع الاستشارات الانتخابية أو تلك المتعلقة بالمجالس الانتخابية) فقرة 156 و ما بعدها.

مع ذلك يمكن الإشارة - هنا - إلى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح بين 35 و 55 عضواً على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

الفرع الثاني : التسيير

أولاً: رئيس المجلس الشعبي الولائي كيفية انتخابه و صلاحياته:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيساً و ذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة ، و إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري انتخابات في دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية ، و في حالة تساوي الأصوات تسند رئاسة المجلس لأكثر المترشحين سناً و تكون الرئاسة لكامل الفترة الانتخابية (1) و بعد انتخابه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اختيار مساعداً له أو أكثر من بين المنتخبين و يقدمهم للمجلس الشعبي للموافقة عليهم ، و يعين الرئيس في حالة تعدد النواب أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه ، و في حالة حصول مانع للمساعد أو للمساعدين يعين المجلس من بين أعضائه من يتولى مهام الرئاسة (2) أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فهي كثيرة نذكر منها:

يتولى رئيس المجلس إرسال الإستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال و شعر الوالي بذلك. يتولى إدارة المناقشات.

(2) - أنظر الجريدة الرسمية رقم 49 سنة 1997.

يقترح مكتب المجلس و يقدمه للمجلس للانتخابه.  
يطلع أعضاء المجلس بالوضعية المالية العامة للولاية.

وبهدف القيام بمهامه على أفضل وجه فرض المشرع بموجب المادة 32 من قانون الولاية أن يتفرغ رئيس المجلس ولا يباشر أي مهمة أخرى ، وتمكنه بالمقابل من أن يتلقى تعويضا عن ذلك وهذا ما نصت عليه المادة 33 كما فرض **القانون** على الوالي أن يضع تحت تصرف رئيس المجلس كل الوسائل المادية و الوثائق لأداء مهامه.

ويجوز لرئيس المجلس قانونا أن يقدم استقالة و يفصح عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وهذا أمام هيئة المدوالة ( المجلس الشعبي الولائي ) وفي هذه الحالة يختار المجلس رئيسا جديد له حسب الطريقة المذكورة.

الوضعية القانونية للمنتخب : طبقا للمادة 36 من قانون الولاية فإن المهمة الانتخابية داخل المجلس مجانية أي تتم دون مقابل لأنها من حيث الأصل تدخل ضمن النشاط السياسي للفرد ، وحتى يمكن المشرع أعضاء المجلس من الحضور أعتبر استدعاء المجلس بمثابة مبرر للغياب وحظر على الإدارة المستخدمة فسخ عقد العمل بسبب غياب العضو المنتخب وحضور أشغال المجلس.  
(1) أنظر المادة 25 من قانون الولاية لسنة 1990.  
(2) أنظر المادة 26 و 27 من قانون الولاية لسنة 1990.

وفي حالة وفاة العضو أو استقالته أو إقصاءه يستخلف بالمرتر شح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير. ويثبت الاستخلاف بموجب مداولة من المجلس.  
وحرري بنا الإشارة أن هذه المادة ينبغي أن تكون محل تعديل لتضاف إليها حالة أخرى هي اختيار عضو أو عضوين من أعضاء المجلس ضمن الفئة المنتخبة في مجلس الأمة.  
ويمكن للعضو داخل المجلس أن يقدم استقالته . وهنا فرض **القانون** طريقة واحد للاستقالة تمثلت في تقديم رسالة مضمونة مع إشعار بالوصول توجه لرئيس المجلس وتصبح نهائية و نافذة من تاريخ إستلامها ، وإلا بعد شهر من تاريخ الإرسال .

-النظام الانتخابي (1) :

إن الحديث عن النظام الانتخابي يقتضي تسليط الضوء على ثلاثة محاور هي: الناخب و المنتخب و العملية الانتخابية.

(أ) - الناخب : نصت المدة 50 من الدستور على " أن كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب أو أن ينتخب" ورجوعا لقانون الانتخابات نجده قد حدد في نص مادته الخامسة شروط الانتخاب وهي:

- 1- الجنسية : يعد ناخب كل جزائري وجزائرية دون تفرق في الجنس.
- 2- -السن 18 سنة يوم الاقتراع وهي سن أقل من سن الرشد المحدد في المادة 40 من **القانون** المدني ولعل الحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال هذا التخفيض هو ضمن مشاركة أوسع لهيئة الناخبين.

3- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية وهذا شرط بديهي.؟

4- عدم وجود الناخبين في حالة من حالات التنافي.

## 5-التسجيل في القائمة الانتخابية.

(ب)- المنتخب : يجب من حيث الأصل أن تتوفر في المرشح لعصوية المجلس الشعبي الولائي جميع الشروط الناخب أولا وتضاف إليها الشروط الخاصة بالعضوية وعلى العموم فإن الترشح لنيل عضوية المجلس يمكن إجمالها في :

- 1- الجنسية وهي شرط عام ينطبق على الناخب و المنتخب.
- 2- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية وهو شرط عام أيضا.
- 3- السن 25 سنة وكانت في ضوء **القانون القديم 23** سنة
- 4- أن لا يكون المرشح في حالة من حالات التنافي أي أن لا يكون منتميا لإحدى الطوائف المبعدة من حق الترشح.

ج - (العملية الانتخابية : تتضمن العملية الانتخابية مجموع من الإجراءات و الأعمال التي فرصها المشرع من خلال قانون الانتخابات بدءا بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى غاية الفرز وإعلان النتائج وما تثيره هذه العملية من منازعات.

القائمة الانتخابية: وتتم مراجعتها سنويا بصفة منتظمة ودائمة خلال الثلاثي الأخير من كل سنة بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشر إشعار بهذا الشأن ويشرف على المراجعة لجنة تتكون من: قاصي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص رئيسا.

رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا.

ممثل عن الوالي.

\*استدعاء هيئة الناخبين : طبقا للمادة 29 من قانون الانتخابات تستدعي الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات.

\*مدة الاقتراع : يدوم الاقتراع يوما واحد يحدد بمرسوم رئاسي غير أنه يمكن لوزير الداخلية بطلب من الولاية أن يرخص لهم بتقديم افتتاح الاقتراع بـ72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيه إجراء الاقتراع في يوم واحد.

\*مميزات الاقتراع : يتميز الاقتراع بمجموعة مواصفات:

-العمومية : فهو عام لا يمس جنسا دون آخر أو فئة دون أخرى.

-السرية : لا يتم التعبير من قبل الناخب علنا بل بصفة سرية ولقد عمل **القانون** على تجسيد هذا المبدأ بتوفير وسائل السرية وهي : المظروف و المعزل.

-الشخصية : إن التعبير عن الإرادة في مجال الانتخابات يتم من حيث الأصل بصفة شخصية غير أن

المشرع أجاز استعمال نظام الوكالة في مواضع معينة نصت عليها المادة 62 من قانون الانتخاب وهي:

-المرضى الموجودون في المستشفيات.

-العجزة وذوي العطب

(1)-عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 116 وما يليها.

-العمال الذين يعملون خارج ولايتهم.

-الموجودون مؤقتا في الخارج

ومن الطبيعي أن يكون الوكيل ناخبا وأن لا يكون حائزا لأكثر من وكالة هذا مع ملاحظة أنه وطبقا لقرار المجلس الدستور لا يجوز لأحد الزوجين أم يوكل الآخر وتتم الوكالة بعقد أمام اللجنة الإدارية المذكورة سابقا.

\*الفرز : ويتمثل في عملية حساب الأصوات وهي مرحلة في غاية من الخطورة لذا يجب ضبطها بشكل دقيق لضمان نزاهة العملية الانتخابية فمن حيث الزمان يجب أن يتم الفرز كما نصت المادة 53 من قانون الانتخابات فورا أي فور نهاية اختتام الاقتراع وتتواصل دون انقطاع حتى نهاية الفرز ومن حيث المكان يتم الفرز في مكاتب التصويت ومن حيث الشكل يتم علنا أي بحضور الناخبين ويتولى الفرز الناخبون أنفسهم بعد اختيارهم من قبل أعضاء مكتب التصويت.

\*إعلان النتائج : تشرف إعلان النتائج النهائية لجنة ولائية تتكون من ثلاثة قضاة يعينهم وزير العدل وتجتمع بمقر مجلس القضاة أو المحكمة.

### ثانيا: الدورات

يعقد المجلس الشعبي الولائي (م.ش.و) دورات عادية ودورات استثنائية

(أ) - الدورات العادية : يعقد المجلس أربعة (04) دورات عادية في السنة مدة الواحدة 15 يوما ، يمكن تمديدها إلى 07 أيام أخرى.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة ، وإلا عدت باطلة ، وهي أشهر : مارس ، جوان ، سبتمبر ، وديسمبر.

كما يشترط القانون أن يوجه الرئيس الإستدعاءات لأعضاء المجلس قبل 10 أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال.

(ب) - الدورات الاستثنائية : يمكن للمجلس ، عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك أن يعقد دورات استثنائية

( غير عادية ) سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضاء المجلس ، أو الولي.

وإذا كان قانون الولاية قد نص في المادة 14 منه على أن يوجه الرئيس الإستدعاءات لعقد الدورة الاستثنائية قبل 5 أيام ، إلا أنه لم يحدد مدتها.

### ثالثا - المداورات

يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته ، مداورات تنصب على إحدى صلاحياته وتخضع كما هو الشأن بالنسبة للبلدية ( سابقا، فقرة 183 ) إلى القواعد الأساسية التالية:

(أ) - العلانية : القاعدة العامة أن تكون مداورات المجلس علانية ضمانا للرقابة الشعبية ، إلا في حالتين :

-فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين،

-فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام

(ب) -التصويت : تتم المصادقة على المداورات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي وفقا لما ورد بالمادة 47 من قانون الولاية.

## رابعاً : اللجان

على غرار ما هو سائد في التنظيم البلدي (سابقاً ، فقرة ( 169 خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولاىى تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة ، خاصة في المجالات:

الاقتصاد و المالية ، التهيئة العمرانية و التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية .  
ويجب أن تراعى في تشكيل اللجنة التناسب مع المكونات السياسية للمجلس كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة .

الفرع الثالث : الاختصاصات

لقد تأثر قانون الولاية رقم 90-09 بالأسس و المبادئ الواردة في دستور 1989 وهو ما يتجلى من خلال تحديد صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولاىى ، وذلك بعد التخلي - مذهبياً - عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976 .

وعلى كل ، فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولاىى تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة .

فللمجلس أن يتداول في المجالات التالية:

(أ) - الفلاحة و الري :

توسيع و ترقية الفلاحة ، الوقاية من الآفات الاجتماعية ، التشجير و حماية البيئة و الغابات، الصحة الحيوانية ، المياه الصالحة للشرب و تطهير المياه.

(ب) - الهياكل الأساسية الاقتصادية :

وذلك بالقيام بالأعمال و الأنشطة التالية : تهيئة طرق الولاية و صيانتها و تصنيفها، ترقية هياكل الاستقبال الأنشطة ، الإنارة الريفية و فك العزلة .

(ج) - التجهيزات التربوية و التكوينية :

حيث تتولى الولاية إنجاز و صيانة مؤسسات التعليم : الثانوي و التقني و التكوين المهني .

(د) - النشاط الاجتماعي و الثقافي :

حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال ، و المتمثلة أساساً فيما يلي : التشغيل (وخاصة بالنسبة للشباب) ، إنجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بأعمال الوقاية الصحية ، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية ( المعوقين و المسنين ) ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية و بعث و تنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية .

(هـ) - السكن : إذ يساهم المجلس و يشجع إنشاء مؤسسات البناء و التعاونيات العقارية .

إن نظرة فاحصة لاختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولاىى، تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

يمكن للمجلس أن يتداول في أية قضية تهم الولاية ، تتصل بإحدى المجالات السابقة ، باقتراح من :

ثلث (3/1) من أعضاء المجلس أو الرئيس أو الوالي ، كما تشير المادة 55 من قانون الولاية .

يشكل المجلس الشعبي الولاىى هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ذلك أن المادة 56 من قانون الولاية تنص على مايلي : (( يقدم المجلس الشعبي الولاىى الآراء التي تقتضيها القوانين و

التنظيمات ، كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها الوالي للوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه 30 يوما ((. يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي للولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها (1) ، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو دعما لها (2).

### المطلب الثاني : الوالي

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية . وعلى هذا الأساس . يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.(3)

### الفرع الأول : التعيين وانتهاء المهام

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 89-44 الصادر في 10-04-1989 المشار إليه سالفًا وغيرها من النصوص وخاصة المرسوم التنفيذي رقم 90-25 المؤرخ في 25-07-1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية. ونظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس ، فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل سنة 1998 ، طبقا للمادة 78 منه. ولا يوجد - حاليا - نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسة (تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة. أما بالنسبة لانتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

### الفرع الثاني : الصلاحيات

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

### أولا: الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

أ - (تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي : وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذي لما يصادق عليه جهاز المداولة ( م . ش . و ).

- (1) أنظر مثلا المادة 69 و 76 منه.

- (2) أنظر مثلا المواد 59، 75، 77، 78، 79، 80، 82 منه.

- (3) ناصر لباد ، القانون مرجع سابق ، ص 118.

(ب)- الإعلام : يلزم القانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية ونشاطات الولاية ، وذلك عن طريق:

إطلاع رئيس المجلس ، بين الدورات ، بانتظام عن مدى تنفيذ مداورات المجلس.  
تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداورات عن كل دورة عادية.

-تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة و من جهة أخرى و الذي يمكن أن ينتج عن مناقشته رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزارة. )  
(ج)- تمثيل الولاية : خلافا للوضع في البلدية ، حيث يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية ، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي ، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

-ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول ، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باستثناء الحالة الواردة بالمادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه : (( يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة ، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها)) وهو ما ذهبت إليه ضمنا المادة 87 من قانون الولاية.

(د)- ممارسة السلطة الرئاسية : على موظفي الولاية ، كما تشير المادة 106 من قانون الولاية.

#### ثانيا : الوالي ممثل للدولة :

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري ، نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة ، في:

أ- الضبط ( الشرطة ) : كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري ( الشرطة الإداري ) كما نص قانون الإجراءات الجزائية أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي.

1- الضبط الإداري : حيث تنص المادة 96 من قانون الولاية على أن : (( الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن والسلامة و السكنينة العام )) ، حيث يزود بالوسائل البشرية و القانونية اللازمة (لاحقا فقرة 284. )

2- الضبط القضائي : لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي ، مع إحاطتها بجملة من القيود ، من أهمها:  
ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.  
توافر حالة الاستعجال.

عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة.  
وحتى في هذه الحالة ، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

## المبحث الثالث : الرقابة على الولاية

تخضع الولاية ، باعتبارها هيئة إدارية ، إلى مختلف صور و أنواع الرقابة التي عرضناها لدى معالجتنا للنظام الرقابي المبسوط على البلدية مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز **الإداري** بالدولة.

وعليه سنعمد -هنا - فقط إلى التطرق إلى الرقابة الإدارية المبسطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة : لأعضائه ، وأعماله و مداولاته ، أو باعتباره إحدى هيئات الولاية. أما لإدارة الولاية ، فهي تخضع للأحكام العامة بهذا الصدد حيث تنص المادة 106 من قانون الولاية على ما يلي : (( للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة بتولي الوالي التنسيق العام للإدارة )).

### المطلب الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية ( الإدارة المركزية ) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

### أولا : التوقيف: Suspension

تنص المادة 41 من قانون الولاية على ما يلي :

"إذا تعرض عضو منتخب لمتبعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا ، يمكن توقيفه. ويتم الإعلان عن توقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة"

وبناء عليه ، فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية :

(أ) - من حيث السبب : يرجع سبب توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي إلى حالة قانونية وحيدة قد يوجد فيها ذلك العضو إلا وهي المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا ، ضمانا وحماية له كمثل للإرادة الشعبية.

(ب) - من حيث الاختصاص : يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية ، كجهة وصاية.

(ج) - من حيث المحل : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحدودة:

-تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية ،

-إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.

(د) - الشكل و الإجراءات : لم تشر المادة السابقة صراحة إلى أشكال أو إجراءات معينة ، إلا ان الأمر يقتضي

-عمليا - اتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية ، كما أن قرار التوقيف يجب أن يفرغ في قرار وزاري مكتوب.

(هـ) - الهدف (الغاية) : يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

ثانيا : الإقالة (الاستقالة الحكيمة : Démission d'office)

تنص المادة 40 من قانون الولاية على ما يلي:

"يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف ،



منصوص عليها قانونيا ، مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .  
ويقوم رئيس المجلس الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك .  
و في حالة تقصيره ، و بعد اعذاره من الوالي ، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار ."

كما تشير المادة 39 منه إلى الاستقالة الإدارية للعضو .

وبناء عليه ، فإن قرار الإقالة يجب أن يستند - لصحته - إلى الأركان التالية :

(أ) - من حيث السبب : يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكيمة للعضو في أن يصبح ، بعد انتخابه ، في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في :

1- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب ، الواردة في قانون الانتخابات كما رأينا ( سابقا فقرة 47).

2- حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب .

(ب) - من حيث الاختصاص : يمكن ، في الواقع ، أن يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي .

و في حالة تقصيره ، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية .

(ج) - من حيث المحل : خلافا للتوقيف ، يترتب على الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس ، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي ، بما له من حقوق وما عليه من التزامات .

(د) - الشكل و الإجراءات : يشترط قانون الولاية إقالة العضو :

- إجراء جوهريا هو : اعذار الوالي للعضو بتقديم الاستقالة ،

- إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي ،

- وشكل جوهريا هو : القرار الوزاري المكتوب .

(هـ) - الهدف : يرتبط الهدف - هنا - بأحد سببي القرار الإقالة المشار إليهما سابقا .

ثالثا : الإقصاء (1) : Exclusion

تنص المادة 42 من قانون الولاية على ما يلي :

"تطبق أحكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب".

وبالرجوع على المادة 38 منه نجدها تنص على أنه : " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة ، ويطلع الوالي على ذلك ."

ومن ثم ، فإن إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأركان التالية :

(أ) - من حيث السبب : يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية .

وخلافا للوضع في البلدية (سابقا، فقرة (79) ، فإن المشرع قد عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء

حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي تنجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 5 من

الانتخابات. حيث يعتبر فاقد الأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب :

جناية ، بصورة عامة ومطلقة ، أي مهما كانت العقوبة .

جنحة يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب ، أو بعقوبة الحبس .  
ومن ثم ، فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكيمة) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية .

- (1) محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 135 و مايلها

(ب) - من حيث الاختصاص : لم يحدد قانون الولاية ، خلافا لقانون البلدي ، الجهة التي تثبت إقصاء العضو ، ذلك أن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي .

(ج) - من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحكيمة أو الإقالة ، نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و الحال المترتب عنهما متماثلا وهو فقدان و زوال و إلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي .

كما يترتب عن الإقصاء عن استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

(د) - من حيث الشكل و الإجراءات : لم تورد المادة السابقة أي إجراء أو شكل لإقصاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي ، وهي ثغرة يجب سدها ، نظرا لأهمية ركن الشكل و الإجراءات في الحفاظ على حقوق أعضاء المجالس المنتخبة ودعم حمايتهم .

(هـ) - من حيث الهدف : إن الغرض من وراء قرار الإقصاء هو الحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي .

المطلب الثاني : الرقابة على الأعمال

تمارس على الأعمال و تصرفات و مداوات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية ، المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية .

أما قرارات الوالي كمثل للدولة ، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) ، باعتباره مرؤوسا ، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج .

- وعلى كل ، فإن مظاهر و صور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات : التصديق و الإلغاء ، بكيفية تكاد تكون متماثلة مع هو سائد في التنظيم البلدي (سابقا ، فقرة 80 وما بعدها)

أولا: التصديق:

أ- التصديق الضمني (1) :

تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها (إذا كانت عامة و تنظيمية ) أو تبليغها ( إذا كانت خاصة و فردية ) إلى المعنيين من طرف الوالي ، الذي يجب عليه أن يقوم بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوما ، كقاعدة عامة .

ب- التصديق الصريح (2):

إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنا ، فقد حدد قانون الولاية ، على غرار قانون البلدية ، بعض المداوات يشترط لنفاذها الموافقة و التصديق الصريح (كتابيا مثلا) من طرف السلطة المختصة وهي المداوات التي تتعلق:

بالميزانيات و الحسابات.  
أو بإنشاء و إحداث مصالح ومرافق عمومية ولأئية.  
أو بأي موضوع آخر تنص أحكام التشريع المعمول على ضرورة التصديق الصريح.

(1) انظر المادة: 49 من قانون الولاية

(2) انظر المادة: 50 من قانون الولاية

### ثانيا :الإلغاء:

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسيب إما لبطانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

#### أ- البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ، وبحكم **القانون** ، المداوات التي أوردتها المادة 51 من قانون الولاية ، وذلك لإحدى الأسباب التالية:

عدم الاختصاص : حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداوات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي ، كأن يتداول المجلس في موضوع خارج عن صلاحياته : ( شأن وطني ، أو شأن بلدي )

مخالفة **القانون** : ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة **القانون** ، تعتبر -أيضا- مداوات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا ما كانت مخالفة للتشريع : الدستور ، **القانون** ، و التنظيم.  
مخالفة الشكل و الإجراءات : لقد حدد قانون الولاية قواعد تسيير المجلس الشعبي الولائي من حيث : دوراته و مداولاتها وغيرها من الإجراءات و الكيفيات ، كما رأينا (سابقا ، فقرة 97ومابعدھا). وعليه، فإن المداوات التي تتم مخالفة لتلك الأشكال والإجراءات تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ولا يترتب عنها أي أثر قانوني.

#### ب- البطلان النسبي:

سعيا لشفافية ونزاهة العمل **الإداري** ومصداقية التمثيل الشعبي ، نصت المادة 52 من قانون الولاية على ما يلي:

"تكون قابلة للإلغاء المداوات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة ، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء."

وإذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداوات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسيب ،

فإن المادة 53 من قانون الولاية ، وتوسيعا منها لعملية الرقابة ، تعطى حق المطالبة بإلغاء تلك

المداوات ، مع وقف التنفيذ ، لكل من : الوالي وأي ناخب أو دافع ضريبة الولاية.

ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة.

ومهما كان سبب الإلغاء (البطلان المطلق أو البطلان النسبي) ، و تدعيما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، تخول المادة 54 من قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية ، إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية ، طبقا لقانون الإجراءات المدنية.

### المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي) (1)

لقد كان قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا.

بينما لا يخول قانون الولاية الحالي للسلطة المركزية توقيف suspension المجلس الشعبي الولائي ، حيث يسمح له فقط - بحله ، وهو مالا يختلف ، في جوهره ، عن حل المجلس الشعبي البلدي (سابقا ، فقرة 84 وما بعدها) ، سواء من حيث :أسبابه (حالاته) ، أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية) أو آثاره (نتائجه).

#### أولا: الأسباب ( الحالات:

على غرار الوضع بالبلدية ، عمد قانون الولاية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي ترد وفقا للمادة 44 منه إلى ما يلي:

- (أ) - انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف ، حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف ،
- (ب) - الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين ،
- (ج) - الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس ،
- (د) - الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

#### ثانيا : الاختصاص :

تنص المادة 45 من قانون الولاية على ما يلي : " يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية".

ومن ثم ، فإن الملاحظات و المسائل التي أوردناه بشأن الجهة أو السلطة الإدارية المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي تبقى قائمة بالنسبة لحل المجلس الشعبي الولائي ( رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة؟) (سابقا،فقرة 86 )

#### ثالثا : الآثار ( النتائج ) : يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي مايلي:

تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم ، أي أنه يتم إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء ، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية. يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخا لتجديد المجلس عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي ولأئي منتخب.

ولم ينص قانون الولاية ، خلافا لقانون البلدية ، على إقامة أي مجلس مؤقت نظرا لطبيعة الهيئات الموجودة على مستوى الولاية (الوالي) التي يمكنها ، الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام .

## الخاتمة

تعتبر الولاية وحدة من الوحدات اللامركزية الإقليمية حيث تعرف أنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، حيث كانت في المرحلة الاستعمارية تخضع مناطق و أقاليم الجنوب إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة محافظات و مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة حيث تخضع إدارتها و تسييرها إلى عامل العمالة إلى جانب هيئتان أساسيتان هما مجلس العمالة و المجلس العام و مع دخول مرحلة الاستقلال صدور الأمر 69/38 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن لقانون الولاية و المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر مع ظهور ثلاث أجهزة أساسية هي المجلس الشعبي الولائي ، المجلس التنفيذي للولاية و الوالي ، و قد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حيث نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية إلا أن التغيير للمعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين ، الأول توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين ، حيث أصبح للمجلس ( وظيفة المراقبة ) على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام الدستور 1976 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبي. الثاني تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها و تسييرها و مع ظهور قانون 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية حيث يتكون من جهاز مؤلف من المجلس الشعبي الولائي و الوالي حيث هذا الأخير هو هيئة تنفيذية للمجلس ، يقوم بتنفيذ مداوات المجلس و الإعلام و تمثيل الولاية و ثانيا تمثيل الدولة ، أما الرقابة على الولاية فإنها توضع تحت الإدارة السلمية للوالي و تكلف بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي و قرارات الحكومة و يتولى الوالي التنسيق العام للإدارة ، أما الرقابة على أعضاء المجلس فتتمثل في التوقيف أو الإقالة أو الإقصاء ، أما الرقابة على الأعمال فهي التصديق و يكون إما ضمنا أو صريحا و هناك الإلغاء و يكون من اختصاص وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانه بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا و أخيرا نجد الرقابة على الهيئة حيث تم تحديد و حصر التي يحل بسببها المجلس ، كما تم تحديد اختصاص الحل و تحديد تاريخ تجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية كما يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي سحب صفة العضوية على جميع الأشخاص و إلغاء مراكزهم القانونية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية و يحدد نفس المرسوم المتضمن لحل المجلس تاريخ تجديده عن طريق إجراء انتخابات لإقامة مجلس شعبي و لائي منتخب ، و في الأخير يمكن أن نترك لزملائنا في البحث الموالي الإجابة على التساؤل التالي كيف يمكن أن تكون البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية ؟

## مبدأ الفصل بين السلطات

### مقدمة

مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية يخدم فكرة التخصص وإرساء سيادة القانون وهو من أهم الشروط لبناء مجتمع ديمقراطي حيث يحول الفصل دون جمعها وتركيزها في يد فئة أو مجموعة من الأفراد.

**-السلطة التشريعية:** وهي في النظام الديمقراطي سلطة منتخبة مباشرة من الشعب وتعبّر عن إرادته، ومهمتها هي سن القوانين والتشريعات التي تنظم حياة المجتمع. وتسمى بتسميات مختلفة مثل: البرلمان، مجلس النواب، مجلس الشعب، المجلس التشريعي.. الخ من التسميات التي تختلف من دولة إلى أخرى. وهذه السلطة مهمتها إيجاد ظروف اجتماعية واقتصادية وحضارية تضمن كرامة لإنسان، وتصور حقوقه من خلال القوانين التي تسنها. وعادة يتمتع أعضاء هذه السلطة بالحصانة البرلمانية التي توفر لهم الحماية والحصانة من قمع السلطة التنفيذية.

**-السلطة التنفيذية:** وهي الحكومة وجميع الأجهزة والمؤسسات المتفرعة عنها أو التابعة لها. ومهمتها تنفيذ القوانين والتشريعات التي تشرعها السلطة التشريعية، وإدارة أمور الدولة والمواطنين وفقها، بحيث توفر الأمن والنظام لكل المواطنين. وتخضع هذه السلطة في النظام الديمقراطي لرقابة السلطة التشريعية وتكون مسؤولة أمامها عن وضع الخطط والإجراءات الكفيلة بتطبيق القوانين بما يضمن مصلحة الدولة والمواطنين. وهناك عدة أشكال من هذه السلطة التنفيذية. في النظام الرئاسي يتم انتخاب الرئيس وهو رئيس السلطة التنفيذية، وبدوره يقوم باختيار وزراء حكومة وعرضها على السلطة التشريعية لنيل الثقة. بينما في النظام البرلماني يجري تشكيل الوزارة من قبل حزب الأكثرية في البرلمان، أو من خلال ائتلاف مجموعة من الأحزاب فيما بينها بحيث تضمن الأكثرية داخل البرلمان.

**-السلطة القضائية:** ومهمتها الأساسية هي الحكم في المنازعات بين مختلف الجهات، وكذلك تفسير القوانين والحكم فيها وضمان تنفيذها من قبل مختلف الجهات داخل المجتمع. كما تعمل على منع انتهاك حقوق الأفراد من قبل أي أفراد آخرين أو من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية وتحقيق مبدأ سيادة القانون. وتشمل هذه السلطة جميع أنواع المحاكم في الدولة مثل محكمة الصلح، البداية، المحاكم المركزية، محاكم الاستئناف، محكمة العدل العليا. ويتمتع أعضاء هذه السلطة في النظام الديمقراطي بحماية دستورية خوفاً من عرضهم لضغوط ونفوذ السلطات التشريعية أو التنفيذية، ويجب أن يتم حمايتهم من تأثير أية قوة أو سلطة عدا سلطة القانون.

فصل السلطات يؤدي إلى توزيع الصلاحيات والأدوار بين هذه السلطات، وذلك يؤدي إلى تسهيل عملية إدارة أمور المجتمع والدولة في مختلف جوانب الحياة، ضمن إطار الديمقراطية التي تتيح لكل الأفراد والمؤسسات المشاركة والمساهمة في عملية اتخاذ القرار في كل المجالات، وفي ظل سيادة القانون الذي يخضع له جميع المواطنين على اختلافهم، وهم جميعاً متساوون أمامه.

إن فصل السلطات يؤدي إلى حالة التوازن الضرورية لاستقرار الدولة، وفي نفس الوقت فإن ذلك لا يعني فصلاً تاماً بين السلطات الثلاث، وإنما يعني أن هناك تداخلاً وتشابكاً وتكاملاً فبالوظائف والصلاحيات بما يخدم المجتمع والمواطنين ويؤمن لهم مصالحهم وحقوقهم.

## الفصل التمهيدي

### نشأة مبدأ الفصل بين السلطات وتطوره

أن إشكالية ممارسة السلطة شغلت فكرة فقهاء السياسة والقانون بالرغم من تعدد حلول هذه الإشكالية فإنه يمكننا تحديدي معيارين أساسيين هما:

أولاً: المعيار الكمي: الذي يرى أصحابه انه يكفي أن يتعدد القائمون على السلطة لكي لا الاستبداد.

أما المعيار الثاني: فهو المعيار الكيفي: واصحاب هذا التصور لا يعنيه عدد القائمين على السلطة بقدر ما يهمهم كيفية ممارسة السلطة وقد جاء هذا المعيار على أنقاض المعيار العددي الذي عمر طويلاً إلى أن جاء الإسلام بمعياره الكيفي واساسه تقييد القائمين على السلطة في ممارسة مظاهرها بأحكام القران والسنة.

فما مضمون أفكار هذا المبدأ عبر العصور؟ وهل بقيت المجتمعات حبيسة تصور معين ام سارت الأفكار ممارسة السلطة تطور المجتمعات؟

### المبحث الأول: نشأة مبدأ الفصل بين السلطات ومضمون أفكاره

مبدأ فصل السلطات في دولة القانون: تشريعية وتنفيذية وقضائية, مبدأ أساسي. والنظام الديمقراطي يعمل على "تنظيم الفصل": " - فصل المهن, أو تقسيم العمل, - فصل السلطات. - فصل الكنيصة عن الدولة. - فصل بين المجتمع المدني والدولة. - فصل بين الممثلين والممثلين ( P. Manent ). "

cours familier de philosophie politique, Fayard, 2002,p.2).

يبدو فصل السلطات, في المقام الأول, كمبدأ تقسيم تقني لعمل الدولة . travail . étatique من هنا ميز أرسطو في كتابه السياسة بين 3 فئات من السلطة, مع انه لم يتحدث عن "فصل سلطات", وإنما كان يبحث عن عقلنة تنظيم الحاضرة cité مميزاً بين وظيفة المداولة, délibération ووظيفة التنفيذ, ووظيفة القضاء. ظهرت النظرية الكلاسيكية لفصل السلطات في عصر التنوير, في كتاب لوك في القرن السابع عشر (1632 - 1704) حول الحكومة المدنية. و مونتسكيو في القرن الثامن عشر (1689 - 1755) في كتاب روح القوانين. وارتبطت بالفلسفة السائدة في ذلك العصر .

فقد كتب لوك بان إعطاء الذين يمتلكون السلطة سلطة وضع القوانين, وسلطة تنفيذها, يثير إغراءات قوية جدا عند هؤلاء لتجاوز سلطتهم, نظراً لطبيعة الإنسان المبنية على نزعات الطموح. من هنا ضرورة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية. ولم يتحدث عن السلطة القضائية.

أما مونتسكيو فقد كتب انه عندما تجتمع السلطة *puissance* (لم يستخدم كلمة *pouvoir*) التشريعية مع السلطة التنفيذية في نفس الشخص , أو نفس الهيئة السيادية تختفي الحرية . لان الملك نفسه أو مجلس الشيوخ , سيصدر القوانين الجائرة لينفذها بجور .

لا توجد الحرية أيضا إذا كانت السلطة القضائية غير مفصولة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. فان كانت منضمة لسلطة التشريع تصبح تعسفية على حياة وحرية المواطنين. لأن القاضي يصبح مشرعا, وإذا كانت منضمة إلى السلطة المنفذة, فان القاضي سيملك سلطة الطاغية. ( روح القوانين, الفصل 6 الكتاب 11). وعليه يدعو إلى حكومة "اعتدال" لأن الحريات العامة لا يمكن أن توجد إلا في ظل مثل تلك الحكومة.

الهدف من الفصل عند مونتسكيو واضح, وهو منع السلطة من أن تصبح مستبدة ". فالتجربة الأبدية تبين كما يرى, أن كل من يملك سلطة يعمل على تجاوزها, ويذهب في ذلك إلى أن يجد حدودا توقفه. وحتى لا يمكن تجاوز السلطة يجب ترتيب الامور بحيث توقف السلطة السلطة .

انبثقت النظرية من التمييز بين 3 وظائف في الدولة : وظيفة إصدار قواعد قانونية عامة, أو الوظيفة التشريعية. وظيفة تنفيذ هذه القواعد, أو الوظيفة التنفيذية. وظيفة تسوية المنازعات, أو الوظيفة القضائية. ممارسة كل وظيفة من هذه الوظائف تتطلب سلطة تتصل بها: السلطة التشريعية, السلطة التنفيذية, السلطة القضائية. وكل سلطة تُمنح لهيئة *organe* مكونة من فرد أو أفراد : الجمعية الوطنية أو المجلس النيابي بالنسبة للتشريع. ورئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء بالنسبة للتنفيذية. والمحاكم بالنسبة للقضاء.

لم تبق نظرية فصل السلطات مجرد نظرية فقد أخذت بها دساتير مثل دستور الولايات المتحدة عام 1787 ودساتير الثورات 1791, ودستور العام الثالث An III. ثم أصبح مكانها حديثا, بشكل أو بآخر, غالبية دساتير العالم .

وقد دمج دستور 1958 لفرنسا في مقدمته ما جاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 إن كل مجتمع لا تكون فيه الحقوق مصانة, وفصل السلطات غير محدد, ليس له الادعاء بوجود دستور لديه .

لم تسلم النظرية الكلاسيكية لفصل السلطات من النقد متعدد المصادر والأزمنة: فقد كان جان جاك روسو يعارض توزيع ممارسة السيادة بين سلطات مستقلة, حتى ولو قبل نوعا من فصل المهام. لان الحكومة, التي لا يمكن أن يعهد بها لمجموع المواطنين, يجب أن تكون متميزة عن المشرع. ويصر على إنها ليست سلطة مستقلة, وإنما تابعة للسلطة التشريعية.

وجاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن في مادته الثالثة أن السيادة لا تتجزأ, وهذا ما لا يتفق مع فكرة فصل السلطات. فالصفة الأساسية للسلطة صاحبة هذه السيادة تتضمن تدرجية الهرمية *hierarchies* للسلطات, وليس التوازن والندية.



كما أن القضاء، ما عدا ما هو الحال عليه في الولايات المتحدة، لم يكن يعتبر في أي وقت مواز ومعاقل للسلطتين الأخرين. وبالتعرير فان القضاء ليس سلطة حقيقية، ولكن يجب أن تتوفر له استقلالية فعلية، فالقاضي لا يجب أن يأخذ أوامر من البرلمان ولا من الحكومة، ولا يخضع إلا للقانون. فهو خادم له .

و باعتبارها لا تعكس الحقيقة السياسية، رفضتها الأنظمة الاشتراكية، المؤمنة بالنظرية الماركسية، التي لم تكن تؤمن بفصل السلطات في الدولة. فلها مفهومها الخاص للدولة وللسلطة. فالسلطة التي تجسدها الدولة ليست إلا أداة ضرورية للتحويل إلى الاشتراكية. وباعتبارها مجرد مرحلة. فلا داع إذن لتقسيمها، أو فصلها أو تقليصها.

يضاف إلى ذلك، حسبما يرى العديد من المعارضين للنظرية التقليدية، قدم النظرية وشيخوختها، فقد ظهرت في زمن لم تكن فيه الأحزاب السياسية موجودة، أو على ما هي عليه الآن، فقد كانت المسائل الأساسية التي تتعلق بالسلطة من طبيعة مؤسسية، وتتعلق بهيئات معينة، وباختصاصات هذه الهيئات والمؤسسات وعلاقاتها. وقد جاءت النظرية لا يجاد التوازن بينها.

أما اليوم، وبوجود الأحزاب السياسية التي تنشط الحياة السياسية وتقودها، لم تعد توجد حكومة من لون معين من جهة، وبرلمان مخالف وموازن لها، من جهة أخرى. وإنما توجد أكثرية مكونة من حزب واحد أو من مجموعة أحزاب متحالفة فائزة في الانتخابات، تتصرف في الوقت نفسه بالحكومة التي تشكلها، وتملك أغلبية، غالبا ما تكون مطلقة، في البرلمان . ووجود معارضة متجسدة بحزب واحد أو مجموعة أحزاب متحالفة أو متعارضة لا يستطيع إعاقة ما تريده الحكومة. فالهدف الأساسي لهذه المعارضة يبقى في الإعداد للفوز في الانتخابات القادمة، واستلام الحكم الذي عليها ممارسته بنفس الطريقة المذكورة. ومنه فان الحديث عن فصل للسلطات لا يعود دقيقا أو مفهوما. وينطبق هذا، في الخطوط العريضة، على الأنظمة السياسية التي تأخذ بنظام الحزبين الرئيسيين، أو بنظام تعدد الأحزاب .

لم يعد فصل السلطات كما كان يريده آباء النظرية المذكورة، كابحا فعلا لتجاوزات السلطة التنفيذية بشكل خاص. فمن حيث المبدأ، في الأنظمة السياسية التي تكون فيها الحكومات مسؤولة أمام الجمعيات الوطنية أو البرلمانات، وتقال ثققتها في كل مرة تطرح فيها مسألة الثقة، يتم تبني القوانين بالأغلبية المؤيدة لهذه الحكومات، كما أن غالبية القوانين التي تصوت عليها هذه الجمعيات أو البرلمانات هي من مصدر حكومي. وعليه فان السلطة التشريعية، رغم طبيعتها التمثيلية، لم تعد تمثل ضمانا للمحكومين.

أما في النظم الاستبدادية الشمولية، فلا يتم الاعتراف بفصل السلطات، وإنما على العكس بدمجها وتركيزها كاملة بيد شخص واحد، يحكم باسم الشعب، والوحدة الوطنية، مستعملا الاستفتاء العام لإغراضه الخاصة، قصد إضفاء المشروعية المفقودة على نظامه السياسي. وفي حالة النص على فصل السلطات يكون ذلك مجرد تدوين لا طريقا للواقع، ولا ينتج أثرا.

ولكن الغالبية الراسخة والسائدة، ترى أنه لا يجب الاعتقاد بان نظرية فصل السلطات أصبحت في حكم الماضي. فان لم تعد تتصل بالحقائق السياسية الراهنة، من بعض الوجوه، فإنها مع ذلك مدافع عنها بقوة من قبل الرأي العام، وتدعيها وتنادي بها الطبقات السياسية. فالأنظمة السياسية القائمة على

التعددية، والوفية لأصولها، ولفلسفة عصر التنوير، تتمسك بها بشدة. ففي فرنسا أشار دستور 1958 إلى مرجعية فصل السلطات. كما أعلن المجلس الدستوري صراحة هذا المبدأ، ودافع عنه في الأحكام الصادرة عنه.

في الأنظمة السياسية القائمة على التعددية يعتبر التمييز بين المؤسسات التشريعية والمؤسسات التنفيذية حجر الأساس في بناء السلطة السياسية. وعليه يرى الفقهاء الدستوريون أن الهيكلة التشريعية والتنفيذية التقليدية مازالت قائمة، وإنما عملهما عرف تحولاً لفائدة السلطة التنفيذية. مما اخل بالتوازن الذي كانت تنشده النظرية وتعمل من أجله.

ومع أنها تبقى المبدأ الأساسي في الأنظمة الديمقراطية، فإن النظرية الكلاسيكية لفصل السلطات، لم تعد تلائم لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة. بمقياس إن الديمقراطيات الحديثة تنصف في الوقت نفسه بتعزيز السلطة التنفيذية، مع ظاهرة شخصنتها. وتراجع البرلمان في مهامه التشريعية.

ففي كل الديمقراطيات الحالية أصبح التشريع، في جزئه الأكبر، كما اشرنا أعلاه، من أصل حكومي. فإذا كانت البرلمانات تصوت على القوانين فهي لم تعد، غالباً، مصدرها الرئيسي. ويقوم الفصل، في الواقع، على التمييز بين وظيفة المبادرة والقيادة الذي تؤمنه السلطة التنفيذية، ووظيفة الرقابة التي تمارسها البرلمانات.

كتب كودمييه : Gaudemet في التكنيك الدستوري الحالي، الفصل بين السلطة التنفيذية أو الحكومية، وبين السلطة التشريعية، يبدو اقل واقعية مما هو عليه بين سلطة الفعل السياسي الذي يعود للحاكمين، وسلطة رقابة تمارس من قبل البرلمانات. (القانون في دستور 1958).

### القضاء و فصلا لسلطات:

ما يهم هذه السطور هو موقع القضاء في فصل السلطات في فرنسا. فعلى عكس مفهوم وظيفة المحاكمة المحدد في دول القانون العام، المستوحى من النموذج البريطاني، ينظر للقضاء في فرنسا كوظيفة تكميلية. إصدار القوانين الوضعية هي قبل كل شيء من عمل المشرع، أما المحاكم المرتبطة بالقانون المكتوب فلا يمكنها، دون قيود وشروط، ادعاء رقابة دستورية القوانين أو رفض تطبيقها.

المكانة المخصصة للسلطة القضائية في المؤلفات الدستورية المهمة بطبيعة وأنواع النظم السياسية ونظرية فصل السلطات، لا يمكن وصفها إلا بأنها هامشية. وتستخدم في الحديث عن السلطة القضائية عبارة " autorité judiciaire " في حين تستخدم عبارة " pouvoir " عند الحديث عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويمكن حسب بعض المؤلفين أن ينزل هذا بالقضاء إلى مجرد "مرفق عام للقضاء".

يبدو من تاريخ القضاء الفرنسي، حسب فواييه، أن القضاء لم يكن يعتبر سلطة. فكان دائماً "سلطة مرفوضة". (القضاء: تاريخ سلطة مرفوضة 17-29, P. 16, 1981, Pouvoir, n° 16). في القرن الثالث عشر كانت الدولة الفرنسية دولة قضاء. وكانت وزارة العدل chancellerie تحتل

المركز الأول بين هيئات الدولة. وكان الملك على المستوى المحلي يمثل بالمحاكم. les parlements. وقد تغير الوضع ابتداء من القرن السابع عشر. فالشخصية المركزية للدولة تحولت من كونها قاض لتصبح مديرا إداريا. administrateur.

قبل قرن ونصف من قيام الثورة الفرنسية كان هناك صراع شديد بين الملكية المطلقة والبرلمانات (المحاكم). وتحولت هذه المحاكم إلى ما يشبه أحزابا سياسية فعلية معارضة. غير أنها لم تكن تدافع إلا عن مصالحها الخاصة وامتيازاتها. وقد فقدت مصداقيتها وسلطتها السياسية أمام الجمعيات العامة. وكان هذا لاحقا، عند الثوار، في أساس الحذر من السياسي في مواجهة القضاة.

دساتير 1789 جعلت سلطة القاضي (puissance de juger) في جسم من قضاة منتخبين، مستقلون عن السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وجعلت سلطتهم واختصاصاتهم ضيقة ومحدودة. فلم يكن القاضي إلا حسب ما وصفه مونتسكيو في عبارته المشهورة "فم القانون la bouche de la loi"، القانون الذي هو التعبير عن الإرادة العامة.

وذكر دستور 1791 بأنه لم تعد توجد في فرنسا هيئة تعلق القانون. هذا التذكير كان موجها للملك، وللقضاة في الوقت نفسه. ولأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة فإن على القاضي أن يكون خادمه المخلص، وان يقصر عمله على تطبيقه. فهو ممنوع من المشاركة في الوظائف التشريعية، كما انه ممنوع من الوظائف الإدارية.

وكان قانون 16 – 24 أوت/ آب 1790 قد تبنى مبدأ انتخاب القضاة لان في ذلك قطيعة مع النظام القديم. ولم يعمر هذا المبدأ طويلا، حوالي نصف قرن، فقد ألغي ليعود إلى طريقة تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية.

في عهد الإمبراطورية الأولى، كان لنابليون مفهومه الخاص للدولة، معتبرا أن القضاء أداة ضرورية للسلطة الإمبراطورية، وعليه أن يكون مؤسسة ذات هيئة قضائية محترمون. فالقضاء القوي يؤمن الاحترام للدولة نفسها. ولكن على هذا القضاء القوي والمحترم أن يكون وديعا ومطيعا لإرادة الإمبراطور. وقد كان لمفهوم نابليون المتعلق بالقضاء أثره في الأنظمة السياسية التي أعقبته: ثلاثة ملكيات وجمهورية، لم تعرف تغيرا في النظام القائم على قانون 20 افريل/نيسان 1810.

في 17 أكتوبر 1892 في خطابه المعد لدخول العام القضائي ذكر بودوان De Baudouin، المحامي العام لدى محكمة النقض في باريس، مخاطبا القضاة، أن القضاء مدعو لكسب ثقة الشعب، وحماية القانون، والمساهمة في بناء مجد الجمهورية:

"شعب واثق بقضائه هو شعب آمن. انتم الحراس السامون للقانون، موزعو العدالة. مكانكم خارج الأحزاب، مكفون بفرض احترام حقوق الجميع، وإخضاع الذين يخرقون القواعد القانونيين لسلطة هذه القواعد. تساهمون في تسهيل الأعمال المجيدة للجمهورية، وسيرها الصاعد نحو التقدم والحرية". في هذا الخطاب، الذي يدعو القضاة إلى اكتساب ثقة الشعب وإخضاع الجميع للقانون، يمكن ملاحظة التمييز عما أراده نابليون من القضاة، قوة ومجد للإمبراطورية، وخضوع للإمبراطور.

وجاء أخيرا دستور 1946 ليحدث قطيعة مع النظام القضائي النابليوني بإنشائه المجلس الأعلى للقضاء. السيد الوحيد والمسؤول عن ترقية القضاة، وإعطاء محتوى حقيقيا لاستقلالهم. ولعل في مداخلة جان لويس دوبريه DEBRE رئيس المجلس الدستوري الفرنسي Conseil constitutionnel في مؤتمر الدوحة المنعقد 27 – 28 / 4 / 2008، توضيح، أراده أن يكون كاف، لما هو عليه مكان القضاء في فصل السلطات في القانون الدستوري الفرنسي :

البحث في النص الدستوري لعام 1958 عن عبارات "السلطة التنفيذية"، "السلطة التشريعية"، "السلطة القضائية"، بحث دون جدوى. ومع ذلك لا احد يجهل أن البرلمان يمثل السلطة التشريعية. وان رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة يمارسون مهام السلطة التنفيذية. وان ليس من السهل التعرف على "سلطة" الثالثة. فالدستور المذكور يخصص عنوانه الثامن للهيئة *autorité* القضائية. ولكن هذا لا يغطي مجموع الهيئات التي منحت لها الجمهورية سلطة القضاء .

ومع ذلك. في رأي رئيس المجلس المذكور، من الخطأ الاستنتاج بان الدستور، فيما يتعلق بالقضاء، لم يضمن إلا صيغة مخففة في فصل السلطات. وإنما العكس، ينظم الدستور فصل السلطات بخصوصية تنطبق على السلطة القضائية، ويعود ذلك لمهمة " حارس الحريات الفردية" المخولة للسلطة القضائية .

المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 تقرر ضرورة تنظيم السلطات، وقد أدمجت هذه المادة في مقدمته، مما أعطاهما الصفة الدستورية. كما طور قضاء المجلس الدستوري أحكاما واسعة وألزم بفصل السلطات فيما يتعلق بالقضاء .

بتكليف السلطة القضائية ( ترجمنا *autorité* سلطة وكأنها مرادفة لكلمة *pouvoir* ) بمهام حارس الحريات الفردية ، يكون الدستور قد عمل على تأكيد استقلال القضاء. فاستقلال القضاء لا يتحقق فقط باستقلال وحماية القضاة، وإنما أيضا باستقلال وحماية اختصاصهم، وكذلك سلطتهم التقديرية. وهذا ما يؤكد عليه المجلس الدستوري الذي يسهر على أن لا يُجرد القاضي من إمكانية ممارسة سلطته التقديرية فيما يتعلق بالمس بالحريات الفردية.

وكما يقرر العديد من الكتاب، فقد تأسس تدريجيا مفهوما عاما للقضاء. في مجال فصل السلطات، ليس ظرفيا ، وإنما على مبادئ اكتسبت الصفة الدستورية. وعليه تحول القضاء، حسب G. Delaloy من "سلطة مرفوضة" إلى سلطة مطلوبة. فمن احتلال مرتبة مكانة ثانوية في فرنسا، رُد له، في السنوات الأخيرة، الاعتبار في النظام السياسي، بمسانده مطالب اجتماعية جديدة، ونجاحات في التطبيق القضائي المتطور .

وما انفكت الإصلاحات القضائية الحديثة المتعلقة باستقلال القضاء ومسؤولية القضاة، تطالب بتكريس القضاء " سلطة" كاملة، وذلك بتعديل نص دستور 1958 وإدخال كلمة سلطة *pouvoir* : بدل كلمة *autorité* ، مع كل الامتيازات المرتبطة والمترتبة على مفهوم السلطة . و ذلك للحصول دستوريا على مكانة جديدة في حضان دولة القانون .

والواقع انه لم يتحقق في مجال القضاء ما قد تحقق، ولن يتحقق ما هو مطلوب تحقيقه، بسهولة و دون معارضة ومقاومة من قبل الطبقة السياسية، التي ترى في التوازن بين السلطات، وبشكل خاص في رفع

مكانة القضاء إلى سلطة قضائية، تهديدا لامتيازاتها. فان نشاط المحاكم في السنوات الأخيرة، إن استمر، يقود القضاء، كما يعلن السياسيون، إلى التدخل في مجالات محجوزة للسياسي. أو للدخول في تنافس مع الممثلين في البرلمان الذي ينحصر فيهم إنتاج القواعد القانونية وإقرارها.

وعليه، يبقى من الصعب تحقيق سلطة قضائية، بمعنى السلطة، إن لم تتحول الإصلاحات إلى حركة عميقة ودائمة، تقود إلى إصلاحات جذرية في هيكل الدولة ونظامها السياسي. فالأمر، كما لاحظ عن حق، دي لالوا، ليس بتحويل دفعة من السيادة إلى القاضي، وإنما، وقبل كل شيء، في التحول الديمقراطي السليم .

فالقاضي المستقل وذو السيادة، ليس خارج الدولة أو على هامشها، وإنما على العكس، هو في مركز الدولة. ولكن ليس أية دول، وإنما دولة القانون حصرا.

### الفصل الأول: مظاهر استقلال السلطات في النظام الدستوري الجزائري

قبل التطرق إلى مظاهر الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ينبغي الإشارة إلى أن الفصل بين السلطات في الجزائر لم يكن مبدأ غريبا أو مجهولا إنما كان منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي طموحا بارزا في موثيق حزب جبهة التحرير والمؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية فقد جاء في نص المادة الثانية في الوثيقة التي ورد بها هذا النص وهي الدستور المكتوب الأول في الجزائر والتي صدرت عن المجلس الوطني للثورة في اجتماعه بطرابلس بليبيا بتاريخ 1959/12/16 ما يلي >> الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية العناصر الأساسية لكل ديمقراطية هي القاعدة في المؤسسات الجزائرية<<.

إلا أن النص لم يوضح معالم هذا الفصل وقد سادت بعد الاستقلال نظرية وحدة السلطة مما يدفعنا إلى القول أن النص المذكور لم يتعد حد الطموح. إضافة إلى ذلك نجد أن السلطة القضائية لها أسبقية الظهور على غيرها من السلطات فقد قيل >> أن الحاجة إلى القضاء العادل كانت تاريخا سبق الحاجات العامة.

وكانت السلطة القضائية في شكلها الأول سبق السلطات العامة إلى الظهور فظهرت في شكل تحكيم وتطبيق للقواعد العرفية الأولى السابقة على معرفة القانون.....<<

وإذا كانت دول الديمقراطيات الغربية قد اختلفت بشأن تطبيق نظرية الفصل بين السلطات باعتماد الفصل الصارم من بعضها والفصل المرن من بعضها الآخر نظرا للغموض الذي يتسم به مضمون النظرية. فان المسألة تزداد تعقيدا بالنسبة لبلادنا لكون إشكالية الفصل بين السلطات في نظام الدستوري

تطرح نفسها بحددة في الحياة السياسية ومن خلال مواقف عديدة عاشها صانعو القرار السياسي ورجال الفكر وخاصة منذ التحول الجذري الذي عرفه النظام السياسي الجزائري في دستور 1989 الذي كان بحق - أعلننا بميلاد نظام دستوري جديد وان هذا التحول لم يأت من فراغ وإنما هو نتاج تجربة عاشتها الجزائر من الاستقلال ففي خلال أربعة عقود عرفت الجزائر أربعة دساتير إضافة إلى الميثاق الوطني<sup>(25)</sup> وكذا بعض التعديلات الدستورية ورفضت الجزائر الأخذ بالنظام الرئاسي أو البرلماني نظامين كلاسيكيين لن يضمنا الاستقرار وهذا ما سنعالجه في ثلاثة مباحث كالاتي.

## المبحث الأول: مظاهر استقلال السلطة التشريعية

قبل تحديد هذه ينبغي الرجوع إلى التجربة الدستورية في الجزائر ابتداء من دستور 1963 إلى دستور 1996 ففي بداية الأمر أسندت سلطة التشريع إلى المجلس التأسيسي الذي أوكلت مهمة التشريع باسم الشعب ليصبح بذلك مجال التشريع مطلقا وتفيد مجال التنظيم فبإمكان المجلس التأسيسي سن القوانين أو تعديلها أو إلغائها حسب الظرورة لضمان السير الحسن للمؤسسات وأجهزة الدولة.

أما دستور 1976 المتأثر بالمذهب الاشتراكي لم يخرج عن المنهجية التي جاء الدستور السابق بالرغم من اختلاف في بناء المؤسسات وتقسيم السلطات كما اختلت السلطة التشريعية نفس الترتيب المنهجي في دستور 89 عندما أعطى الأولوية في الترتيب للسلطة التنفيذية حيث تؤكد المادة 92 منه عن استقلال السلطة التشريعية في إعداد القوانين والمصادق عليها.

ويعتبر دستور 1996 هو أول دستور جزائري يكرس ازدواجية البرلمانية لاعتبارات مختلفة

## المطلب الأول: الاستقلال العضوي

جاءت الوظيفة التشريعية في دستور 1989 في المرتبة الثانية بعد السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية في الجزائر تأخذ اسم << المجلس الشعبي الوطني >> إلا أن بعد دستور 1996 أصبح البرلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>(26)</sup>

<sup>25</sup> - د السعيد بوشعير - العلاقة بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية - جامعة الجزائر 2004.

<sup>26</sup> - أ- العيف أو يحيى- النظام الدستوري الجزائري- طبعة 2002-ص 253.

## الفرع الأول: طريقة الانتخاب

انتخب أول مجلس شعبي وطني في 27 فيفري 1977 اثر إجراء انتخابات تشريعية وحدد عدد مقاعده ب 261 مقعدا وتمثيله ذو طابع وطني ومهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية وقابلة للتجديد طبقا لاحكام المادة 105 من دستور 1996 وبعد دخول الجزائر التجربة الديمقراطية والتعددية الحزبية طبقا لدستور 1989 أجريت الانتخابات التشريعية الرابعة بمشاركة الأحزاب والجمعيات السياسية واصبح عدد المقاعد المتنافس عليها 340 مقعدا بتاريخ 26-ديسمبر 1991.

أما بالنسبة لطريقة انتخاب النواب وعددهم وشروطهم قابليتهم للانتخاب فقد أرجعها الدستور لاحكام القانون المادة 130 من دستور 76 والمادة 97 من دستور 89 (27).

ويرجعها دستور 1996 القانون العضوي المادة 130 منه بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06/03/1997 الذي يتضمن قانون الانتخابات حيث تنص المادة 101 منه على ان ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 05 سنوات لطريقة الاقتراع المبني على القائمة وتجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية وتحدد الدائرة الانتخابية حسب الحدود الإقليمية للولاية.

كما تشترط المادة 107 من القانون العضوي (28) في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يكون بالغا 28 سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذات جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة مدة 5 سنوات على الأقل
- أن يثبت أدائه أو إعفائه اتجاه الخدمة الوطنية.
- الدستور في الشروط المنصوص عليها في المادة 05 في نفس القانون السابق.

## الفرع الثاني: العضوية في مجلس الأمة

خلافا لأعضاء م-ش-و الذين ينتخبون عن طريق الاقتراع السري والمباشر فان أعضاء مجلس الأمة مزدوج الاختيار بينما تثلث أعضائه منتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري

- قانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 89/08/7 المعدل والمتمم بموجب القانون 06/90. 27

\*\*\*\*\* -

من بين ومن طرق أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية فان الثلث الآخر يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية حدد عدد أعضاء الغرفة الثانية بان لا يتجاوز نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني طبقا لمادة 101 من الدستور<sup>(29)</sup> وهذا ما أهم ما جاء به دستور 1996 للحفاظ على استقرار الهيئة التشريعية رغم إمكانية حل م- ش- و دون مجلس الأمة طبقا لاحكام المادة 129 من الدستور علما أن تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاثة سنوات أي كل ثلاثة سنوات ينتخب ويعين نصف كل مجموعة من الأعضاء بينما يبقى النصف الآخر إلى غاية تجديده حسب المادة 102 الفقرة 03 من دستور 1996.

وحددت مهمة مجلس الأمة ب 06 سنوات حسب المادة 102 الفقرة 1 و 2 من الدستور.

كما أن الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب وللأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم البرلمانية المادة 109 من الدستور.

وينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل جزئي لتشكيلية المجلس حسب ما جاء في نص المادة 114 من دستور 1996 إلا إننا نجد أن المادة 181 الفقرة 02 منه<sup>(30)</sup> استتنت رئاسة مجلس الأمة ومنحت له فترة رئاسية لمدة 6 سنوات.

## المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي

### الفرع الأول: سلطته في إعداد النظام الداخلي

يحدد القانون العضوي رقم 99-02<sup>(31)</sup> تنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملها كما تنص المادة 11 الفقرة 02 من الدستور على انه كلا من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه.

ويتكون المجلس الشعبي الوطني هيكليا في ظل دستور 1996 من

- رئيس المجلس الشعبي الوطني

<sup>29</sup> - المادة 101 من دستور 1996.

<sup>30</sup> - المادة 181 الفقرة 02 من دستور 1996.

<sup>31</sup> - القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999.



- مكتب المجلس ويضم الرئيس والنواب الرئيس

- هيئة الرؤساء وتتكون من نواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة

- هيئة التنسيق وتضم أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

- اللجان الدائمة وعددها 15 لجنة.

-المجموعات البرلمانية وتتكون المجموعة البرلمانية من 15 نائبا على الأقل في حين أن عدد اللجان

الدائمة في مجلس الأمة نجده 09 لجان وان المجموعة البرلمانية تتكون من 10 أعضاء على الأقل.

وما يلاحظ على دستور 1996 انه وسع في المجال الهيكلي مع ظهور التعددية الحزبية ولذلك من اجل

توسيع دائرة التشاور بين مختلف التيارات الحزبية<sup>(32)</sup> علما أن اللجان الدائمة للمجلس تشكل في

مستهل كل فصل تشريعي وعدد 10 لجان ويتكون من 12 إلى 20 عضوا وتنتخب كل لجنة مكتبها من

رئيس ونائب له ومقرر وتختص كل لجنة بدراسة المشاريع واقتراحات القوانين التي تدخل ضمن

اختصاصاتها<sup>(33)</sup>.

### الفرع الثاني: عملية إعداد التشريع

جاء الحديث عن الميثاق الوطني لعام 1986 >> أن المجلس الشعبي الوطني بصفته مؤسسة

تشريعية يتحمل مسؤولية تطوير التشريع الوطني واثرائه بقوانين يستوحي أصولها من هذا الميثاق

والدستور وتطلعات الجماهير الشعبية>><sup>(34)</sup>.

في حين تنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون

من غرفتين.....وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليه في حين تنص المادة 122 من

الدستور على انه يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور.

فإذا كانت السلطة التشريعية تمارس اختصاصا يتمثل في المبادرة باقتراح قوانين غير انه يتبين بان

هناك عدم توازن بين المؤسسين في ممارسة المبادرة بالتشريع بحيث يحقق للحكومة الاعتراض على

32 - أ- العيف او يحي- النظام الدستوري الجزائري- ص 273.

33 - د- عبد الله بوقفة- الدستور الجزائري- الطبعة 2002.

34 - الجريدة الرسمية - رقم 07 سنة 86 ص 203.

أي اقتراح قانون مخالف للمادة 114 من الدستور فالنص لا يتحدث عن المشاريع وإنما على الاقتراحات التي يمكن أن تكون محلاً لعدم القبول.

بحيث في حالة قبول اقتراح قانون من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي يقوم بتقديره في مدة لا تتجاوز شهر بعد إيداع الاقتراح فيقوم بتسجيله في جدول أعمال الدورة المقبلة وفضلاً عن ذلك فإن اقتراحات القوانين ترسل إلى الحكومة فوراً لتسجيلها بغرض تمكينها من اعتراض عليها خلال 15 يوماً ونقل أهمية الاقتراح في حالة ما إذا تقدم 20 نائباً فأكثر باقتراح في الأيام الأولى من دورة محددة فإنه تؤجل إلى الدورة الموالية في حين نجد أن مشاريع الحكومة لا ترد عليها قيود مراعاة الأجل المعقول الذي يسمح للمجلس مناقشتها<sup>(35)</sup>. وهي تتعلق بتمتع المترشح بالحقوق المدنية والسياسية

أما فيما يتعلق بكيفية تحديد نتائج الانتخاب فقد تبنى المشرع الجزائري طريقة الاقتراع العام على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد وتوزيع المقاعد وفقاً للمادة 62 من قانون الانتخابات<sup>(36)</sup>.

وكما جاء في المادة 87 من قانون الانتخابات على أن يقدم المترشحون للمجلس الشعبي الوطني قائمة كاملة تساوي عدد المقاعد الواجب شغلها.

وأما فيما بتوزيع المقاعد فقد جاء في المادة 62 >> يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كالاتي...<<<sup>(37)</sup> ونتيجة لتأجيل الانتخابات تمت إصلاحات وتقدمت الحكومة مشروع قانون يعدل بعض مواد قانون الانتخابات لا سيما المادة 62 منه والتي سبق ذكرها ، وأقر بموجب تعديل تلك المادة ما يلي:

أ- تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبرة عنها على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المؤوية للأصوات المحصل عليها المجبرة إلى العدد الصحيح للأعلى.

ب- وحالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر تفوز القائمة التي تجوز على أعلى تشبه بما يلي:

50% من عدد المقاعد المجرى للعدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فردياً.

50% زائد واحد من عدد المقاعد في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها زوجياً.

<sup>35</sup> - د- السيد بو \*\*\*\*نفس المرجع السابق ص 373.

<sup>36</sup> - القانون العضوي رقم 07-09 المؤرخ في 06/03/97.

<sup>37</sup> - قانون الانتخابات نفس المرجع السابق.

ج- وفي كلتا الحالتين توزع المقاعد المتبقية بالتناسب على كل القوائم المتبقية التي حصلت على 7% فما فوق من الأصوات المعبر عنها على أساس النسبة المئوية للأصوات المحرزة بتطبيق الباقي الأقوى حتى تنتهي المقاعد الواجب شغلها وفي حالة بقاء مقاعد للتوزيع توزع على كل القوائم بالتناسب بما فيها القائمة الفائزة التي أحرزت على أعلى نسبة.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة متبقية على 7% تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد.

أما إذا حدث ان تعادل الأصوات بين القوائم التي حازت على أعلى نسبة فان القانون ينص على أن الفوز يكون لصالح القائمة التي يكون معدل السن لمرشحيها الأصليين اقل ارتفاعا.

إلا أن الدكتور بوشعير يبدي رأيا بشأن طريقة توزيع المقاعد خاصة مع احتمال حصول قائمتين على نسبتين متقاربتين في الأصوات المعبر عنها مثل 30% و 29% ومع ذلك كفوز أحدهما وهي الأولى بالأغلبية المطلقة في المقاعد في حين تكفي الثانية بأقسام المقاعد المتبقية مع القوائم التي أحرزت على 7% فما فوق من الأصوات المعبر عنها فهذه الطريقة لا تخدم الديمقراطية ولا التعددية السياسية<sup>(38)</sup>.

## المبحث الثاني: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

### المطلب الأول: الاستقلال العضوي

#### الفرع الأول: انتخاب رئيس الجمهورية

يحتل رئيس الجمهورية في نظام الجزائري المركز الممتاز باعتباره منتخب من طرف الشعب بطريقة مباشرة وصاحب اختصاص تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه وله أن يحل المجلس الشعبي الوطني.

وينص دستور 1996 في مادته 70 على انه يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ووجده الأمة وهو صاحب الدستور ويجسد الدول داخل البلاد وخارجها له أن يخاطب الأمة مباشرة.

وينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وبالأغلبية المطلقة<sup>(39)</sup>

<sup>38</sup> - د السعيد بوشعير- النظام السياسي الجزائري دار الهدى ص 321.

<sup>39</sup> - العيفا او يحي- نفس المرجع السابق ص 205.

أما بالنسبة لشروط ترشح رئيس الجمهورية فحددها دستور 1976 في المادة 107 كالتالي:

- أن يحمل الجنسية الجزائرية أصلاً.

- أن يدين بالإسلام

- أن يكون قد بلغ 40 سنة

- أن يتمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية

أما المادة 73 من دستور 1996 حدد الشروط اللازمة للترشح لرئاسة الجمهورية حيث نجد أن الدستور يرفض ازدواجية الجنسية لرئيس الجمهورية وكذلك التجنس وان يثبت الجنسية الجزائرية لزوجه (هذا العنصر غاب في الدساتير السابقة) كما أضافت المادة 73 من نفس الدستور شرط المشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954 للمولودين قبل جويلية 1942<sup>(40)</sup>

أما مدة الرئاسة حددت بموجب المادة 108 من دستور 76 ب 6 سنوات في حين تؤكد المادة 74 من دستور 96 على أن المهة الرئاسية حددت ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة وهنا نجد ان دستور 67 أكثر صرامة في الشروط خلافا للدساتير السابقة<sup>(41)</sup> ومن اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية نجد أن الدستور خول لرئيس الجمهورية اختصاصات عديدة أهمها:

- إصدار القوانين جاء في المادة 117 من دستور 1989 >> يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين يوماً ابتداء من تسليم مهامه << فسلطته للإصدار مستمدة من الدستور وهذا الاتجاه يؤيده الفقه الحديث الذي يرى في الإصدار هو اصفاء صفة القانون فعلى النص وان الإصدار لا ينشئ قاعدة إنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار<sup>(42)</sup>، والإصدار يتم في صيغة تشكيلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان وهو تعبير عن العلاقة بين السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية فإلى جانب إصدار القوانين خص رئيس الجمهورية بالنشر وسلطة التنظيم في المسائل غير المخصصة للقانون وسلطته التعيين وهي ضرورة ونتيجة منطقية إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية تولى مهمة تنفيذ القوانين وسلطته التنظيم إلا إذا منحت له الوسائل الضرورية من بينها سلطة التعيين .

<sup>40</sup> -دستور 96 والمادة 73.

<sup>41</sup> - أ- العيف او يحي- نفس المرجع السابق ص 208.

<sup>42</sup> - د السيد بو شعير- المرجع السابق ص 224.

كما خول المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية حق الاعتراض على نص تشريعي تم الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني سواء كان مشروعا أو اقتراح قانون وهو افتراض مؤقت يهدف إلى تعليق القانون إلى حين ويستوجب ذلك تسبب الاعتراض من قبل رئيس الجمهورية بهدف لفت نظر نواب المجلس حول ما جاء في << النص التشريعي >> من مخالفات للدستور أو القوانين المعمول بها ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يحيل المجلس الوطني الشعبي طلب إجراء مواءمة ثانية في غضون 10 أيام التي تلي إبلاغه للنص التشريعي وعليه يبلغ رئيس المجلس النواب باعتراض الرئيس وبناء على ما تقدم يودع لدى لجنة صاحبه الاختصاص ما اعترض ما اعترض عليه رئيس الجمهورية لمناقشته وتعديله<sup>(43)</sup>

أما من قبل دستور 89 نجد أن سلطات رئيس الجمهورية في مجال التعيين قد تقلصت نسبيا بحيث خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس الحكومة بينما مسألة اختيار الوزراء أسندت لرئيس الحكومة.

#### الفرع الثاني: رئيس الحكومة

تنص المادة 144 من دستور 76 على انه تمارس الحكومة الوظيفية التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية ويعين أعضاء الحكومة. أما دستور 89 حدد اختصاصات الحكومة ورئيس الحكومة كالآتي:

>> يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه المادة 74 الفقرة الحاسمة كما أن المادة 79 الفقرة 01 من دستور 1996 تشترط جراحة تقديم أعضاء الحكومة إلى رئيس الجمهورية لتعيينهم وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات وهي مسؤولة أمام البرلمان ومن حق رئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة ويتبع باستقالة أعضائها.

وعلى الرغم من عدم وجود أي قيد دستوري يحد من حرية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة إلا انه سياسيا وعمليا يراعي التوجه السياسي السائد واختيار الشعب وذلك لعدة أسباب أهمها. ضمان الحصول على موافقة البرلمان على برنامج رئيس الحكومة الذي يتوقف استمرار بقاءه على مدى تجانسه مع الأغلبية البرلمانية.

- بوقفة عبد الله- الدستور الجزائري الطبعة 2002. 43

إلا أن تعيين رئيس الحكومة من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية من الناحية الدستورية لا يمنع رئيس الجمهورية من ذلك ولا يضره في شيء بل يكمله مهامه ويضمن تجانس عمل الحكومة مع توجهات الأغلبية البرلمانية.

أما فيما يتعلق باختيار الوزراء فقد جاء في المادة 75 من دستور 89 >> يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم وهنا مثلما تصعب مهمة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة الذي لا يتم تعيينه إلا بعد مشاورات واتصالات تصعب مهمة رئيس الحكومة في اختيار أعضاء حكومته التي تصبح ائتلافية. ويمارس رئيس الحكومة زيادة عن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور كالآتي:

- يراس الحكومة.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يوقع المراسيم التنفيذية.
- يعين في الوظائف العمومية للدولة دون المساس بأحكام المادة 81 من الدستور.
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية<sup>(44)</sup>.

ونستخلص مما سبق في ظل دستور 89 انه يعيد صلاحية مراقبة نشاط الحكومة لرئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني يحق لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة وبذلك تستقل الحكومة وجوبا للمجلس الشعبي الوطني حق مناقشة حصيلة نشاطات الحكومة والتصويت على لائحة التماس الرقابة وبه تستقل الحكومة ولرئيسها طلب التسويق بالثقة وهو ما أكدته دستور 96<sup>(45)</sup>.

<sup>44</sup> - هو اختصاص رئيس الجمهورية في ظل دستور 76 أعيد لرئيس الحكومة في ظل دستور 89 المادة 81 الفقرة 01.

<sup>45</sup> - أ- العيف أو يحي- المرجع السابق ص 250.

## المبحث الثالث: مظاهر استقلالية السلطة القضائية

يتضح لنا من نص الدستور 1976 أن القضاء اعتبر كوظيفة من وظائف الدولة إلى جانب الوظائف الأخرى أي أن الوظيفة القضائية غير مستقلة غير أن دستور 1989 جاء ليؤكد الصفة المستقلة للسلطة القضائية في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(46)</sup> لكون أن هذا الدستور كرس مبدأ الفصل بين السلطات.

واخيرا دستور 1996 وانطلاق من المواد 138-139-148 نستنتج أن القضاء اصبح بموجب هذا الدستور مستقلا قضاة وسلطة.

### المطلب الأول: الاستقلال العضوي

#### الفرع الأول: القانون العضوي للقضاء.

يحدد القانون رقم 21/89<sup>(47)</sup> المتضمن القانون الأساسي للقضاء حقوق وواجبات القاضي وكذلك قواعد تنظيم سير المجلس الأعلى للقضاء بالإضافة إلى المرسوم التشريعي رقم 05/92<sup>(48)</sup> وهو يضع القواعد التي تتعلق بتعيين القاضي وحقوقه في نطاق ممارسة وظيفته وخارجها وينص على أن التعيين الأول للقاضي يتم بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.

في حين فيما يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله ضبطه القانون العضوي<sup>(49)</sup>: كما يلي: << يشكل مجلس الدولة من القضاة الآتية أسمائهم... >> في حين نجد أن اختصاصت محكمة التنازع وتنظيم عملها ينص عليه القانون العضوي رقم 03/98 في المواد 05 07-08-09 منه. كما انشأ مجلس الدولة بموجب المادة 02/152 في الدستور وصدر القانون العضوي رقم 01/98 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

### الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية

وفي المجال القضائي نجد أن رئيس الجمهورية يرأس المجلس الأعلى للقضاء بناء على نصوص من دستور 1996<sup>(50)</sup> والساتير التي سبقته<sup>(51)</sup>.

<sup>46</sup> - أنظر المادة 139 من دستور 1989.

<sup>47</sup> - أنظر القانون الأساس للقضاة رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989.

<sup>48</sup> - المرسوم التشريعي 05/92 المعدل والمتمم للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 12/12/92 المتضمن القانون أ للقضاء.

<sup>49</sup> - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/98.

وإذا كان المجلس الأعلى للقضاء يقرر تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي فان ذلك يكون بقيادة رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص في تعيين القضاة بموجب مرسوم تنفيذي<sup>(52)</sup>

كما اسند الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار العضو وتخفيض العقوبات أو استبدالها باعتباره القاضي الأول في البلاد إلا أن التساؤل حول الطبيعة القانونية هذا الإجراء فهل يعد المرسوم الصادر بذلك الشأن عملاً إدارياً أم قضائياً أم تشريعياً في حين يبقى أن مرسوم العفو يتخذ بصفة استقلالية من قبل رئيس الجمهورية مما يجعله غير قابل للطعن إلا أن الرأس الراجح يعده عملاً تشريعياً ذو طبيعة فردية لكونه يحل المحكوم عليه من سلطة القانون الذي بموجبه عوقب مما يحول تصرف رئيس الجمهورية إلى عمل من أعمال السادة غير قابل للطعن.

كما اعترفت المادة 174 من الدستور<sup>(53)</sup> لرئيس الجمهورية بحق المبادرة بالتعديل الدستوري بعد تصويت المجلس التشريعي عليه يعرض على الاستفتاء الشعبي خلال 50 يوماً المالية لقراره ويصدر الجمهورية التعديل الدستور الذي صادر عليه الشعب إلا أن القانون المتضمن تعديل الدستور يصبح لاغياً إذا رفضه الشعب ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب.

## المطلب الثاني: الاستقلال الوظيفي

### الفرع الأول: ازدواجية القضاء

إذا كان دستور 89 قد اخذ بوحدة القضاء وحدث من خلال تكريسه لمبدأ الفصل بين السلطات عدة تحولات عميقة في تنظيم مؤسسات الدولة.

فان دستور 96/11/28 قد أعاد تنظيمها بشكل محكم واعتنق مبدأ ازدواجية القضاء فنهج منهج المدرسة الفرنسية وذلك سعياً منه لابعاد العدالة من تأثيرات السلطة السياسية. والهدف من اخذ بازواجية القضاء من اجل إرساء قواعد النظام القضائي الإداري إلى جانب القضاء العادي وهو امتياز جاء به هذا الدستور كما يعود تبني دستور 96 الازدواجية القضائية لمبررات مختلفة أهمها أن مركز الإدارة متميز ومن ثم يجب أن يكون لها قانون صاحب ينسجم مع طبيعة نشاطها ويجب أن تخضع لجهات القضاء الإداري المستقل حيث تؤكد المادة 147 انه << لا يخضع القاضي إلا للقانون >> فضمن

<sup>50</sup> - دستور 96 في مادة 145.

<sup>51</sup> - م 1/181 من دستور 76 والمادة 145 من دستور 89.

<sup>52</sup> - المرسوم 44/89 المؤرخ في 10 افريل 89.

<sup>53</sup> - دستور 96/المادة 174.



الفصل الثالث من الدستور<sup>(54)</sup> >> السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون وهذا لا يختلف عن مضمون المادة 129 من دستور 89 <<.

### الفرع الثاني: الوظيفة القضائية

لقد اعتبر دستور 63 القضاء والعدالة من مبادئ النظام واخذ بمفهوم السلطة في تنظيم هيكل الدولة في حين اخذ غيره من الدساتير الأخرى بالمفهوم الوظيفي واعتبر الوظيفة القضائية من الوظائف الأساسية الهامة في الدولة غير أن دستور 89 أعاد لها صفة السلطة وادرجها في المرتبة الثالثة بعد السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ف نجد أن المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه المسؤول الأول عن الجهاز التنفيذي يتولى الإشراف على عمل القضاة وحالاتهم الوظيفية والتأديبية بينما تختص المحكمة العليا بتقويم الأعمال القضائية لكل الجهات القضائية في البلاد بمعنى أنها الجهة الموحدة للاجتهاد القضائي.

كما تم استحداث مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ومن ثم أصبح النظام القضائي مزدوج فالقضاء عادي وقضاء إداري ولذا ظهرت محاكم إدارية بعد ما كانت غرفا إدارية على مستوى المجالس.

ولمعالجة ظاهرة التنازع في الاختصاص بين الجهازين القضاء الإداري والقضاء العادي استحدثت المشرع الجزائري محكمة التنازع.

كما أنشئت محكمة عليا للدولة تتولى النظر في الجرائم المتعلقة بشخص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كما أبقى دستور 96 على المجلس الدستوري الذي يختص بالنظر مدى دستورية القوانين والتشريعات. عملا بمبدأ القانون فوق الجميع.

يتبين لنا من خلال هذه النصوص القانونية أن هناك ضمانات أساسية للاستقلالية السلطة القضائية في أداء مهامها كما أن الحكم على مدى ديمقراطية النظام وسيادة القانون يتوقف على مكانة المؤسسة القضائية في الدولة ومدى كفاءتها.

<sup>54</sup> - انظر دستور 96/المادة 138.

## الفصل الثاني: مظاهر التعاون والرقابة بين السلطات في النظام الدستوري

### الجزائري.

#### المبحث الأول: مظاهر التعاون بين السلطات

أن اعتماد مبدأ التعاون بين السلطات يعني بذلك أن إلية العمل هنا لا تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات وانما مبدأ التعاون بين السلطات فتملك السلطة التشريعية في هذا النظام حق التدخل في أعمال السلطة التنفيذية وتوجيهها والتأثر فيها بحسابتها واستجوابها وسحب الثقة منها وفي ذات الوقت فان السلطة التنفيذية تملك من الوسائل ما يتيح لها حق التدخل في أعمال السلطة التشريعية من خلال اقتراح مشروعات قوانين عليها وان تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة متى أدركت الوزارة أنها لا تستطيع التعامل مع المجلس.

#### المطلب الأول: علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:

إن السلطة التنفيذية مجسدة هنا في شخص رئيس الجمهورية المجسد لرئاسة الدولة ووحدة الأمة الممارس للسلطين السامية و التنظيمية في الجهاز التنفيذي وفقا للمواد 70 / 72 في الدستور ثانيا في رئيس الحكومة باعتبار الرئيس التنفيذي (55).

والمنسق الفعلي لهذه السلطة والمسؤول الحقيقي والمباشر على أنشطتها على أعمالها الحكومية سواء أمام رئيس الجمهورية الذي يعينه وينهي مهامه طبقا لاحكام المواد 77 الفقرة 05 والمادة 79 و 81 / 86 وغير من مواد دستور 96 أو أمام البرلمان لمجلسية فما هي الوسائل القانونية التي تؤثر بها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؟

#### الفرع الأول: المساهمة في التشريع

أن الميادين التي يمكن للرئيس الساعي للسلطة التنفيذية رئيس الجمهورية التي يمكن ان يشرع فيها بأوامر ترتيبيا غير محددة بالرغم من أنها مقيدة من حيث الزمان أي في حالة شعور م ش و وبين دورتي البرلمان.

- محمد عبد العزيز- النظريات والنظم السياسية- دار النهضة ط 1981. 55  
- علاقة الحكومة بالبرلمان ندوة وطنية الجزائر 2000.

وفي الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادتين 124/93 من دستور 96 والقول أن السلطة التشريعية مخولة للبرلمان أصبحت محصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر.

ينبغي أن يضاف إليه قول آخر وهو انه حتى في هذه المجالات المحددة لا يمكن للبرلمان الاقتصار على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق إلى التفاصيل طبقا لما هو معمول به في سن أي قانون وهذا من شأنه أن يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية للمشاركة في التشريع من خلال ما تصدره من نصوص قانونية مراسيم وقرارات تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق تلك المبادئ والقواعد وتطبيق القوانين من صلاحيات الحكومة طبقا للمادة 125 من الدستور.<sup>(56)</sup>

### الفرع الثاني: الاعتراض على القوانين

إن الاعتراض على القوانين ولا سيما افتراض القوانين التي يقترحها أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم دون غيرهم لأن أعضاء الفرقة الثانية ليس لهم الحق لا سيما اقتراحات القوانين التي يتقدم بها نواب م ش و بمقتضى كل من الدستور والقانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ولقد أجاز الدستور الساري المفعول لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة كل فيما يخصه الاعتراض على القوانين لا سيما تلك المتأتية من البرلمان في شكل افتراضات قوانينية سواء تعلقت بمواضيع خاصة كالنفقات العمومية والحالية والميزانية أو غيرها من المواضيع العامة فالمادة 127 من الدستور تنص على انه يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة يتم إقرار القانون المعني بالقراءة أو المداولة الثانية بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(57)</sup>

إن الاعتراض وإن كان حقا لكل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية حق دستوري على النحو المذكور أعلاه فهو ليس حق مطلق بل هو حق مقيد بقيود محددة دستورية منها:

لا يكون الاعتراض على القوانين إلا إذا سنت أو شرعت في المجالات أو الميادين التنظيمية التي تعود لرئيس الحكومة بحكم الدستور أي إلا إذا شملت موضوعا من مواضيع القانون المخصصة دستورا أو كانت قوانين عادية وتحمل في طياتها أحكاما ومواضيع من اختصاص القوانين العضوية

<sup>56</sup> - مجلة النائب- موسى بورهان الصادرة عن م ش و الجزائر.

-العلاقة بين الحكومة والبرلمان - ندوة وطنية الجزائر اكتوبر 2000.

- نظام ال\*\*\*\*\*في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المعارضة أ شحط عبد القادر.

<sup>57</sup> - موسى النائب- مجلة النائب الصادرة عن م ش و الجزائر

- العلاقة بين الحكومة والبرلمان ندوة وطنية الجزائر 2000.

أو كانت تهدف من خلال مضامينها التخفيض من الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية أو كانت أصلاً غير مطابقة للدستور.

## المطلب الثاني: علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

### الفرع الأول: مناقشة برنامج الحكومة.

تنشأ للعلاقة بين البرلمان بغرفتيه والحكومة بشأن برنامج الحكومة من خلال ما قرره المادة 80 من الدستور التي تلزم رئيس الحكومة بأن يقدم برنامج حكومته إلى م ش و لمناقشته ويقدم عرض عن البرنامج لمجلس الأمة.(58).

ويعرض رئيس الحكومة برنامجها على المجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوماً الموالية للتعين الحكومة وتتم مناقشته من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني الذي يمنح مهلة 7 أيام من تاريخ تبليغه للنواب ثم يقدم رئيس الحكومة عرضاً لمجلس الأمة خلال 10 أيام من موافقة المجلس الشعبي الوطني ويجوز لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بعد مناقشته موقفه من قبل 20 عضواً في مجلس الأمة

### الفرع الثاني: بيان السياسية العامة للحكومة

تقدم الحكومة سنوياً ابتداءً من المصادقة على برنامجها من قبل المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة تتناول فيه ما أنجزته من البرنامج طبقاً للمادة 84 من الدستور وتعقب بيان السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة ومدى التزامها بالبرنامج المصادق عليه ويمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة تقدم خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة مع ضرورة توفر الشروط التالية من اللائحة

- يجب أن توقع من طرف 20 نائباً وتودع لدى مكتب المجلس.
- لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة
- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.
- بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية تصبح اللوائح الأخرى ملغاة.(59)

- العلاقة بين الحكومة والبرلمان- ندوة وطنية أكتوبر 2000 إبراهيم أبو لحية<sup>58</sup>

## المطلب الثالث: علاقة السلطة القضائية بالسلطتين التشريعية والتنفيذية

### الفرع الأول: العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية

إذا كانت السلطة التشريعية هي الهيئة الدستورية المسندة إليها مهمة تشريع القوانين المختلفة التي تنظم حياة الناس وتكرس النظم التي تقوم الدولة فان علاقتها بالقضاء تحتاج إلى كثير من التأمل ذلك ما يمكن أن تقوم به السلطة التشريعية في سن نصوص تحد من السلطة القضائية التي تهيم عليها سيطرة السلطة الرئاسية على أعمال البرلمان<sup>(60)</sup>.

ولذلك لا مانع من أن تمديد السلطة التشريعية لتنظيم السلطة القضائية بإصدار تشريعات تنظم عملها.

إن تدخل السلطة التشريعية في ضبط القوانين المتعلقة برجال القضاء وتحديد رتبهم ودرجاتهم وكيفية ترفيتهم وإجراءات نقلهم وتأديبهم وتحديد سلم مرتباتهم وهو ما يظهر في سلطة إصدارها للقانون الأساسي للقضاء ومن شأن ذلك التدخل بصورة غير مباشرة في السلطة القضائية علما أن مقدار التدخل هذا يتميز بالمرونة مما يسهل تجاوزه فضلا على أن العمل القضائي يجب أن يمارس بعيدا عن أية تأثيرات سياسية إلا أن مبدأ الفصل بين السلطات يستدعي تدخل السلطة التشريعية في بعض أعمال السلطة القضائية منها:

- حق أعضاء البرلمان في إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة<sup>(61)</sup>

- حق أعضاء البرلمان في استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة<sup>(62)</sup>

### الفرع الثاني: العلاقة بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية

إذا كانت الدساتير في أغلبها تحرص على تأكيد استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية فان مضمون هذه الاستقلالية يتعلق بعدم التدخل والتأثير في أعمال السلطة القضائية وهذا المبدأ كرسه الدستور الجزائري في المادة 138 التي تنص على أن القضاء مستقل عن كل الضغوطات التي من شأنها التأثير على سير أعماله لان ذلك أمر تمليه طبيعة العملية القضائية إذ أن ما تقوم به المحاكم أمر

<sup>59</sup> - العلاقة بين الحكومة والبرلمان - ندوة وطنية الجزائر أكتوبر 2000.

<sup>60</sup> - د سعيد بوشعير النظام السياسي الجزائري ص 362.

<sup>61</sup> - دستور 96 المادة 07.

<sup>62</sup> - دستور 86 المادة 08.

لا يمكن أن يتم دون استقلالية يتمتع بها رجال القضاء ففي الجزائر يشرف على السلطة القضائية وزير العدل الذي هو ضمن أعضاء الحكومة وبالتالي فهو من عناصر السلطة التنفيذية ومن ثم كان دوره ينحصر في إدارة الموقف الإداري للقضاء وتسيير شؤونه البشرية والمادية التي تضمن السير العادي لهيكل القضاء والعمل القضائي في أن واحد فوجود وزير العدل بصفة ينتمي إلى السلطة التنفيذية لا يعني أن له الحق في التأثير على عمل القضاة في إصدار الأحكام والقرارات.

ولذلك فإن قضاة الحكم يخضعون عند مباشرة أعمالهم للقانون ومبادئ العدالة وبصدور المرسوم التشريعي عام 1992 المعدل والمتمم للقانون الأساسي للقضاة نجد ان المشرع منع اختصاصات إضافية لوزير العدل على حساب استقلالية القضاء<sup>(63)</sup>.

ويتضح تأثير السلطة التنفيذية على السلطة القضائية في صور مختلفة منها قد تختص الإدارة في الفصل في بعض النزاعات عوضا عن القضاء أي أنها في هذا المجال تحتكر اختصاص القضاء.

### **المبحث الثاني: مظاهر الرقابة**

بقدر ما تكون وسائل الرقابة فعلية وفعالة وذات تأثير حقيقي بقدر ما تكون العلاقة بين السلطات ذات مصداقية حيث تضمنت المادة 99 من الدستور وسائل رقابة البرلمان لعمل الحكومة وحدد شروطها ضمن المواد 80-84-133-134-160-161 بالنسبة للغرفتين كما حددت رقابة الحكومة على البرلمان من خلال المادة 118 الفقرة 02 من الدستور والمادة 67 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

### **المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية**

#### **الفرع الأول: حق الاستجواب وتشكيل لجان التحقيق**

لقد جعلت المادتين 133 و 134 من الدستور والمواد 65/75 من القانون العضوي رقم 02/99 الاستجواب أداة رقابة في يد البرلمان بغرفتيه بحيث يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة ومسألة أحد أعضائها وتوجيه الساعة على أن يوقعه ثلاثون نائبا ويبلغ إلى الحكومة خلال مدة 48 ساعة وتحدد جلسة النظر في الاستجواب خلال 15 يوما من تاريخ إيداعه.

- المرسوم 05/92 المؤرخ في 24/10/92 المعدل والمتمم للقانون الأساسي للقضاة.<sup>63</sup>

أهم اثر يرتبه الاستجواب لجنة تحقيق بشأنه حيث انه يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس يرج الحكومة بتكوين لجنة تحقيق وتختلف الاستجواب عن الأسئلة الشفوية والكتابية في كونه ينصب على سياسة الحكومة وتوجهاتها.

وطبقا للمادة 161 من الدستور الذي أكد على حق غرفتي البرلمان في إنشاء لجان تحقيق برلمانية في قضايا ذات مصلحة عامة وكذلك المواد 86/76 من القانون العضوي رقم 99-02 والمواد من 90/84 من النظام الداخلي للغرفة الثانية والمواد من 102 إلى 108 من النظام الداخلي للغرفة الأولى يمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشأ في أي وقت في إطار صلاحيتها الدستورية لجان تحقيق ويتم ذلك بناء على اقتراح لائحة موقعة من قبل 20 نائبا برلمانيا على الأقل طبقا للنظام الداخلي للغرفتين<sup>(64)</sup>

ويودعون اللائحة لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان المعينة حسب الحالة وتشكل بذلك الإجراءات والتدابير والكيفيات التي تشكل بها اللجان على أن تعلم الغرفة التي انشأتها الغرفة الأخرى بذلك ورغم ما أقره..... القانون العضوي 02/99 من صلاحيات واختصاصات تمثل هذه اللجان البرلمانية إلا أن القيود التي أوردها ذات القانون على هذه الاختصاصات تدفع إلى إبداء بعض الملاحظات أهمها:

- ضرورة التخفيف من هذه القيود الكبيرة والعديدة التي وضعت في طريق لجان التحقيق البرلماني تحت مبررات المصالح الاستراتيجية للبلاد وشؤون الدفاع و الأمن الداخلي والخارجي وغيرها وما دام أعضاء البرلمان يمثلون الشعب وبالتالي يفرض انهم الأولي للاطلاع على هذه المسائل اكثر من غيرهم.

- استبدال النتائج الهزلية التي يتضمنها التقرير والتي عادة تتضمن توضيحات وملاحظات بنتائج عملية ملموسة كما أن كيفية نشر تقرير اللجنة جزئيا أو كليا لا يتم إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة.

فمسألة نشر التقرير لا تعدوا أن تكون سياسية إعلامية اكثر مما هي قانونية تترتب آثارها الموجودة المأمولة.

## الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

<sup>64</sup> - مجلة النائب العدد الثاني 2003 موسى بودهان الصادرة عن م ش و.

ربط المؤسس الدستوري الجزائري بين عرض السياسة العامة للحكومة وبين إصدار ملتمس الرقابة من قبل نفس المجلس في حال اعتراض وعدم موافقة عليها لأنها لا تستجيب للمصالح العام ولمتطلبات التنمية والتسيير الحسن لمؤسسات الدولة وتتم بتوقيع أعضاء النواب تحسبا للاستقرار خصوصا إذا علمنا أن رئيس الجمهورية من جهته قد يلجأ إلى حل م ش و وما ينجز من تعقيدات . ويصوت على ملتمس الرقابة \*\*\*النواب جميعا ولا يمكن جراء التصويت إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة لدى مكتب م ش و في حالة التصويت يقدم رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية استقالة حكومته.<sup>(65)</sup>

### المطلب الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

لقد تبنى دستور 1989 ثنائية السلطة التنفيذية كقاعدة عامة فمن جهة يوجد رئيس الجمهورية ومن جهة أخرى توجد حكومة وقد أكدت هذه الثنائية في دستور 1996 وهي ثنائية غير متوازنة بحيث تضع رئيس الجمهورية في مركز اسمي من مركز رئيس الحكومة.

كما يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة من مواجهة البرلمان مما جعل البرلمان حبيس إرادة السلطة التنفيذية و أيضا يعد رئيس الحكومة مسؤولا أمام البرلمان بحيث يترتب على عدم موافقة م ش و على البرنامج المقدم من الحكومة استقالة هذه الأخيرة طبقا للمادة 80 من الدستور أو يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا إذا لم يوافق على برنامج الحكومة للمرة الثانية طبقا للمادة 82 من الدستور ومن هنا يبدو البرلمان هيئة محدودة الدور الرقابي أمام رئيس الجمهورية الذي لم يكن على الإطلاق محل إخضاع لرقابة السلطة التشريعية دستوريا وقانونيا واقتصر على الحكومة فقط التي هي من صنع رئيس الجمهورية نفسه.

زيرى الفقه ان المبررات التي تفرض الحل تهدف الى حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

### الفرع الأول: حق التصويت بالثقة

إذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني فإنه لم يخول البرلمان بالمقابل المبادرة بطلب التصويت بالثقة بل جعلها حكرا على رئيس الحكومة وفقا للمادة 84

<sup>65</sup> - مجلة النائب الصادرة عن م ش و العدد 02 السنة 2003.



من الدستور الفقرة 5>> لرئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته>> في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129.

وفي الغالب فإن اللجوء إلى التصويت بالثقة هدفه بيان موقف المجلس من الحكومة لكن في جوهره أسلوب للضغط على المجلس لمجاراة سياسة الحكومة أو جر هذا المجلس إلى الحل.

ومما سبق فإن دستور 96 جاء بآليات جديدة للرقابة المتبادلة بين السلطات تهدف إلى تطوير وترقية الأداء الوظيفي للنظام السياسي.

إن فقه القانون الدستوري يعدد وسائل تأثير سلطة على أخرى أو الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمراقبة المتبادلة لضمان الحريات وتحقيق الصالح العام.

### الفرع الثاني: حق الحل

الحل إلية دستورية الغرض منها حد نهائي لسلطات الهيئة التشريعية قبل استنفاد عهدتها التشريعية المحددة في الدستور لأسباب ومبررات عملية تمليها المصلحة العليا للامة وقد اخذ به النظام القانوني الجزائري من خلال الدساتير السابقة عموما والدستور الحالي على وجه الخصوص<sup>(66)</sup>

فإذا كانت بعض الدساتير تجعل من الحل حقا مطلقا لرئيس الدولة دون قيود كما هو الشأن في الأردن إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لا سيما من خلال الدستور الحالي .

لم يسلك مثل هذا المنهج ولم يترك الحل كحق مطلق من به رئيس الجمهورية على الهيئة التشريعية بغرفتيها بل حد منه وقيده بمجموعة من القيود التشكيلية والموضوعية وقد حصر استعمال هذا الحق من طرف رئيس الجمهورية لا يكون إلا في مناسبتين:

الأولى: حين يرفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة رفضا متتاليا طبقا لما نصت عليه المادة 82 من الدستور وفي مثل هذه الحالة تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في اجل أقصاه ثلاثة اشهر.

أما المناسبة الثانية هي تلك التي يناقش فيها المجلس الشعبي الوطني عمل الحكومة اثر البيان السنوي الذي تقدمه إليه هذه الأخيرة عن السياسة العامة للدولة مع عدم موافقة هذا المجلس على لائحة

- بحث لنيل شهادة الماجستير مبدأ الفصل بين السلطات في نظام الدستوري الجزائري الأستاذ ذبيح مليون 2006. 66

الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة منه حيث قضت المادة 84 من الدستور بأنه في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية إن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 من الدستور التي تنص على انه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة وتجرى الانتخابات في كلتا الحالتين في اجل أقصاه ثلاثة اشهر.

أن الحل لا يقع إلا بمعالجة إشكالية أو لحل أزمة قد تحدث بين الحكومة والبرلمان يكون من شأنها المساس باستقرار الدولة وسير مؤسساتها خاصة إذا علمنا هنا أن رئيس الجمهورية هو حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة وممارسة السلطة التنفيذية السامية في الدولة والساهر على استقرار هذه الأخيرة وحسن سير عمل سلطتها.

كما انتقد بعض الفقه فكرة أن يكون الحل سلاحا بيد السلطة التنفيذية تحمي به نفسها أو أداة لحل الخلاف بين السلطين التشريعية والتنفيذية لأن حق الحل لا يستطيع أن يحمي السلطة التنفيذية لطالما أن القرار بيد الهيئة الناخبة فالحل في حالة الخلاف لا يمكن أن يكون أبدا حماية للسلطة التنفيذية ضد البرلمان<sup>(67)</sup>.

فالسلطة التي تملك حق الحل لن تستعمله إلا إذا رأت أن لديها فرصة للحصول على قرار لصالحها من طرف الهيئة الناخبة فما ذا تستفيد إذا كانت الظروف السياسية غير متوفرة.

كما لا تقدم مبررات الحل على ضبط العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية من خلال دورة في إقامة التوازن بينهما فقد يمارس الحل ي غياب كل خلاف أو نزاع من اجل أزمة سياسية للحصول على أغلبية برلمانية.

## المبحث الثالث: رقابة السلطة القضائية على السلطين

### الفرع الأول: رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية

- للأستاذة بروك حليلة حل البرلمان النظامين الدستوريين الجزائري والتونسي بحث لنيل شهادة الماجستير في جامعة سوق اهراس 2006. <sup>67</sup>

إذا كانت السلطة التشريعية هي الهيئة الدستورية المسندة إليها مهمة سن القوانين التشريعية التي يمكن أن تحد من صلاحيات السلطة القضائية التي تهيمن عليها السلطة التنفيذية من خلال أن رئيس الجمهورية هو القاضي الأعلى في البلاد<sup>(68)</sup>.

إن تدخل السلطة التشريعية في ضبط القوانين المتعلقة برجال القضاء وهو ما يظهر جليا في سلطة إصدارها للقانون الأساسي للقضاء ومن شأن ذلك التدخل بصورة غير مباشرة في السلطة القضائية كما إن مجال تدخل السلطة التشريعية في تنظيم السلطة القضائية غير محدد مما يجعله من سهل التجاوز.

وهنا ما نلمسه في بعض الأنظمة التشريعية للدول الانجلوسكسونية بحيث تختص في النظر في النزاعات المتعلقة برجال الدولة أثناء أداء مهامهم وإن كان هذا خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات كما أن العمل القضائي يحتاج إلى دراية قدرة كافية من رجال الاختصاص دون غيرهم إلا أن اقتصار مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الجامد يستدعي تدخل السلطة التشريعية في بعض أعمال السلطة القضائية.

#### الفرع الثاني: مظاهر رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية.

أن السلطة القضائية التي تعد إحدى دعائم النظام في الدولة وأهم الركائز التي تنظم الحياة السياسية الداخلية للدولة ولهذا كان الحرص على جعلها تتمتع باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية من كل التدخلات والضغوط التي من شأنها الإساءة للوظيفية القضائية والمساس بصلاحيات السلطة القضائية التي أكد المشرع الجزائري في حقها من خلال النصوص الدستورية وخاصة دستور 1996 استقلالية السلطة القضائية وإن القاضي لا يخضع إلا لمبدأ القانون.

ونلمس ذلك من خلال مهمة المجلس الأعلى للقضاء الأساسية التي تتمثل في تقديم الاستشارة لرئيس الجمهورية وبالتالي إعطاء استقلالية أكبر للمجلس الأعلى للقضاء في أداء مهامه.

كما أن الأخذ بازدواجية القضاء يهدف إلى توسيع مظاهر رقابة السلطة القضائية على إمداداتها إلى جهاز الإداري من خلال إرساء قواعد نظام قضائي إداري إلى جانب القضاء العادي<sup>(69)</sup>

- د السعيد بو شعير - النظام السياسي الجزائري - المرجع السابق ص 326. <sup>68</sup>

- د عمار عوادي- دروس في القانون الإداري..... <sup>69</sup>

## الخاتمة

لقد استقطبت مسألة السلطة اهتمام أهل الفكر وفقهاء القانون الدستوري ونتج عن ذلك التعدد في النظريات والآراء وتمحورت أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات وتفاوت مجالات تطبيقه من دولة إلى أخرى.

كما أن التجربة الدستورية الجزائرية في الأخذ بالمبدأ تراوحت بين الإنكار والإقرار ومودة وذلك عدة عوامل أهمها أن الدولة الجزائرية حديثة الاستقلال مما لم يسمح لها ببناء مؤسسات قوية.

فبعد الاستقلال ثم دستور يعتمد على مرجعية فكرية تتبنى وحدة السلطة مع إقراره استقلالية مقيدة بشروط بحجة ضمان الاستقرار للدولة الى غاية وضع دستور 1976 الذي نص على توزيع السلطات بصفة وظائف وفي إطار توجيهات رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق ممارسة السلطات السامية حيث يساهم في التشريع بواسطة الأوامر دون مناقشتها من طرف الهيئة التشريعية ويرأس المجلس الاعلى للقضاء ويصدر العفو الحاسم والعام.

وكانت النتيجة أزمة سياسية واجتماعية عجلت بالإصلاحات سياسية تجسدت في دستور

1989 الذي اقر مبدئيا الفصل بين السلطات قصد ضمان الحقوق الفردية والجماعية للأفراد.

وفي سنة 1996 وه تاريخ آخر تمن وضع دستور جديد الذي انشئ بموجبه المؤسسات جديدة أقرت

من خلاله ازدواجية القضاء تناهية السلطة التشريعية مع الإبقاء على الصلاحيات الواسعة لرئيس

الجمهورية ورغم ذلك فهي اليوم تحاول أن تحجز مكانة معتبرة لها بين النظم السياسية المعاصرة

وذلك من خلال وضع قواعد واليات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة وضمن استقلالها من

خلال وثيقة دستور ثابتة ومستقرة مع الإبقاء على إمكانية التعديل عند الاقضاء.

## قائمة المصادر والمراجع

### الدساتير

- 1- دستور الجزائر 1976
- 2- دستور الجزائر 1989
- 3- دستور الجزائر 1996.

### القوانين والمراسيم

- 1- قانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 07/08/89
- 2- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/99
- 3- القانون العضوي رقم 09/07 المؤرخ في 06/03/97 في 12/12/92
- 4- المرسوم التشريعي 05/92 المعدل والمتمم للقانون 21/89 المؤرخ في 12/12/92.

### الكتب والمؤلفات

- 1- د/ السعيد بو شعير: النظام السياسي الجزائري: دار الهدى
- 2- أ- العيفا أو يحي: النظام الدستوري الجزائري الطبعة الأولى. 2002.

- 3- د/ عبد الله بوقفة: الدستور الجزائري الطبعة الاولى. 2002.
- 4- د/ عبد المعز نصر: النظريات والنظم السياسية الطبعة .1981
- 5- د/ علي عبد العزيز محمد سلمان- رقابة دستورية القوانين - دار الفكر مصر - 1995.
- 6- د/ عبد العزيز محمد سلمان: رقابة دستورية القوانين: دار الفكر مصر .1995
- 7- د/ إبراهيم أبو خزام- الدساتير والدولة ونظم الحكم الطبعة الثانية 2001 بيروت.
- 8- د/ السعيد بو شعير: القانون الدستوري والنظم السياسية - مطبوعات جامعية 1984.

### البحوث والرسائل

- 1- أ/ بروك حليلة: حل البرلمان في النظاميين الدستوريين الجزائري والتونسي- بحث لنيل شهادة ماجستير - جامعة سوق اهراس - 2006.
- 2- أ/ ذبيح ميلود: مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري- بحث لنيل شهادة الماجستير جامعة باتنة .2006
- 3- د/ السعيد بو شعير: العلاقة بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية- رسالة دكتوراه-جامعة الجزائر 2004.

## المجلات

- 1- مجلة النائب الصادرة عن (م-ش-و) الجزائر العدد 01 سنة 2003
- 2- مجلة الحقوق - جامعة الكويت- العدد 02- سنة 1985.
- 3- مجلة العلوم الاجتماعية-الدكتور عدنان حمودي - جامعة الكويت.
- 4- الفكر البرلماني- أ بو بكر إدريس- التطور الدستوري في الجزائر.

## الدوريات

- 1- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية.
- 2- وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان.